

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

THAYSSA IZETTI LUNA

**FUNDO NACIONAL DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS: INSTRUMENTO
EFICAZ E EFICIENTE DA POLÍTICA DE ACESSO E PROTEÇÃO AO
PATRIMÔNIO GENÉTICO E CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO?**

**MESTRADO EM ECONOMIA
GESTÃO ECONÔMICA DO MEIO AMBIENTE**

BRASÍLIA-DF

2020

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

THAYSSA IZETTI LUNA

**FUNDO NACIONAL DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS: INSTRUMENTO
EFICAZ E EFICIENTE DA POLÍTICA DE ACESSO E PROTEÇÃO AO
PATRIMÔNIO GENÉTICO E CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Economia - Gestão Econômica do Meio Ambiente, do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

BRASÍLIA-DF

2020

THAYSSA IZETTI LUNA

FUNDO NACIONAL DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS: INSTRUMENTO EFICAZ E EFICIENTE DA POLÍTICA DE ACESSO E PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO GENÉTICO E CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO?

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Economia – Gestão Econômica do Meio Ambiente**, do Programa de Pós-Graduação em Economia – Departamento de Economia da Universidade de Brasília, por intermédio do Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura (CEEMA)

Brasília, maio de 2020

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira (Orientador)

Departamento de Economia da UnB

Prof. Dr. Andrei Cechin

Departamento de Economia da UnB

Prof. Dr. Alexandre Schiavetti

Departamento de Ciências Agrárias e Ambientais
da UESC

AGRADECIMENTOS

Agradecer primeiramente à poderosa força que rege o Universo em toda sua imensidão e potencialidade, por ter conspirado no sentido de trazer para a minha vida a oportunidade dessa experiência com todas as dores, prazeres e aprendizados que vieram junto com ela.

Aos meus pais Angela e Carlos por sempre terem sido exemplos e incentivadores para o desenvolvimento das minhas capacidades, independência e sucesso acadêmico e profissional.

À minha filha Manuela que foi paciente, compreensiva e flexível diante de todos os finais de semana dedicados aos estudos, compromissos desmarcados, férias adiadas e ainda conseguiu ser companheira e incentivadora, sempre falando com orgulho da mãe mestranda.

Às minhas irmãs, Geísa, Clarissa, Ana Luisa e Alissa, que me apoiaram e substituíram na resolução de diversos problemas domésticos e logísticos, tanto quanto me cuidaram e me mimaram quando o estresse e o cansaço me levaram ao limite.

Ao Alexandre Shiavetti, de quem sou fã, e que, apesar da distância, é um amigo presente e acolhedor, e desde sempre me apoiou, incentivou e comemorou comigo as minhas conquistas acadêmicas.

Ao meu orientador, professor Jorge Madeira Nogueira, por ter sido paciente comigo e bem-humorado diante das minhas “italianices”. Por ter acreditado e confiado em mim e por ter compartilhado sua vasta experiência e conhecimento comigo.

À Núbia Medeiros, os demais colegas da equipe da Divisão de Planejamento Orçamento e Administração (DPOA) e ao ex-chefe e amigo Fernando Mafra, que flexibilizaram e “seguraram as pontas” sempre que foi necessário para que essa etapa pudesse ser cumprida com êxito.

Aos colegas da turma desse Mestrado, que compartilharam sextas e sábados, lanches, *happy hour*, experiências, risadas e incertezas e fizeram felizes e insubstituíveis os nossos momentos de estudo.

À Ciana Vidor, minha terapeuta, pelo suporte emocional.

“Quando passamos uma existência inteira esperando até nos tornarmos perfeitos para entrar na arena da vida, sacrificamos relacionamentos e oportunidades que podem ser irrecuperáveis, desperdiçamos o nosso precioso tempo e viramos as costas para nossos talentos, aquelas contribuições exclusivas que somente nós mesmos podemos dar.”

Brené Brown – A Coragem de Ser Imperfeito.

RESUMO

A economia de mercado é um mecanismo para alocar recursos e organizar a atividade econômica da forma mais eficiente possível. Porém, algumas vezes, a livre interação entre agentes econômicos produz falhas de mercado. O Estado então exerce um papel regulatório, coibindo práticas distorcidas dos agentes econômicos. A gestão dos recursos públicos, em suas formas alternativas previstas na Lei, depende da alocação das receitas, a partir de sua arrecadação. Em virtude da carência de recursos dos governos, associada à ilimitada demanda da sociedade por bens e serviços públicos, os normativos constitucionais e legais que buscam privilegiar determinadas despesas foram se ampliando ao longo do tempo. Governos não criam recursos, e sim arrecadam da sociedade e os aplicam em suas políticas públicas. Esses recursos são, naturalmente, escassos e devem ser utilizados da maneira mais eficiente possível, o que justifica utilizar técnicas de avaliação de políticas públicas com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão e/ou fazer ajustes em sua implementação. O Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (FNRB) é um instrumento da Política de acesso à patrimônio genético e conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios provenientes da exploração desses bens, instituída pela Lei 13.123/2015 e Decreto 8.772/2016. Toda a estratégia para a implementação dessa política, inclusive a utilização do FNRB, foi construída no intuito de atingir objetivos e metas da Convenção da Diversidade Biológica e superar dificuldades, problemas e falhas da legislação anterior (Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001). Destaca-se que a natureza dos bens que são objeto dessa política e a subjetividade de seu valor são muito discutíveis, de forma que as tomadas de decisão acabam pautadas, muitas vezes, em juízo de valor. Esse trabalho avaliou o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios como instrumento da Política de acesso ao patrimônio genético e conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios por meio de duas análises. Primeiro, verificando como esse instrumento se encaixa na estrutura administrativa e legal estabelecida no âmbito da economia do setor público brasileiro. Depois, aplicando ao caso de estudo fundamentos e critérios econômicos para a avaliação de políticas públicas. Os resultados mostram que o FNRB, apesar de suas peculiaridades, está corretamente enquadrado na estrutura institucional pública em que está inserido e, considerando a fase de implementação em que se encontra, é potencialmente eficaz e eficiente para o alcance dos objetivos a que se propõe. Entretanto, propõe-se o levantamento detalhado dos custos administrativos e da capacidade técnica de execução dos recursos do Fundo, afim verificar a necessidade de ajustes no modo operacional, para garantir que os benefícios advindos da implementação desse instrumento superarão seus custos.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas, gestão de recursos públicos, análise econômica, repartição de benefícios, fundos ambientais

ABSTRACT

The market economy is a mechanism for allocating resources and organizing economic activity in the most efficient way possible. However, sometimes, free interaction between economic agents produces market failures. The State then plays a regulatory role, preventing distorted practices from economic agents. The management of public resources, in their alternative forms provided for in the Law, depends on the allocation of revenues, based on their collection. Due to the government's lack of resources, associated with society's unlimited demand for public goods and services, the constitutional and legal norms that seek to privilege certain expenses have been expanded over time. Governments do not create resources, but collect from society and apply them in their public policies. These resources are, of course, scarce and should be used in the most efficient way possible, which justifies using techniques for evaluating public policies in order to subsidize decision-making and / or make adjustments in their implementation. The National Benefit Sharing Fund (FNRB) is an instrument of the Policy of access to genetic heritage and traditional knowledge and benefit sharing from the exploitation of these assets, instituted by Law 13.123 / 2015 and Decree 8.772 / 2016. The entire strategy for the implementation of this policy, including the use of the FNRB, was built in order to achieve the objectives and goals of the Convention on Biological Diversity and to overcome difficulties, problems and failures of the previous legislation (Provisional Measure 2,186-16, of 23 August 2001). It is noteworthy that the nature of the goods that are the object of this policy and the subjectivity of their value are very debatable, so that decision-making ends up being guided, many times, in value judgment. This work evaluated the National Benefit Sharing Fund as an instrument of the Policy of access to genetic heritage and traditional knowledge and benefit sharing through two analyzes. First, by checking how this instrument fits into the administrative and legal structure established within the scope of the Brazilian public sector economy. Then, applying economic fundamentals and criteria for the evaluation of public policies to the case study. The results show that the FNRB, despite its peculiarities, is correctly framed in the public institutional structure in which it is inserted and, considering the implementation phase it is in, it is potentially effective and efficient for achieving the objectives it proposes. However, it is proposed to carry out a detailed survey of administrative costs and the technical capacity to execute the Fund's resources, in order to verify the need for adjustments in the operational mode, to ensure that the benefits arising from the implementation of this instrument will outweigh its costs.

Keywords: public policy evaluation, public resource management, economic analysis, benefit sharing, environmental funds.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1.1. Histórico da Política Nacional de Biodiversidade	21
Quadro 1.2. Diretrizes e prioridades do Pan-Bio para acesso à PG e CTA	26
Quadro 1.3. Recursos do FNRB oriundos da repartição de benefícios	30
Quadro 1.4. Execução dos recursos monetários do FNRB	31
Quadro 1.5. Reuniões ordinárias do CG-FNRB	33
Quadro 1.6. Classificação das receitas do FNRB	33
Quadro 2.1. Vinculações de receitas autorizadas na cf. 88	45
Quadro 3.1. Conceitos da TEP	54
Quadro 3.2. Tipos de avaliação	61
Quadro 3.3. Critérios de avaliação de políticas públicas	62
Quadro 3.4. Estratégias de avaliação	63
Quadro 3.5. Métodos para avaliação econômica de projetos públicos	65
Quadro 3.6. Instrumentos de análise para políticas públicas	67
Quadro 4.1. Disposições legais referentes aos fundos	70
Quadro 4.2. Características legais dos fundos públicos	72
Quadro 4.3. Fundos atípicos e suas categorias	74
Quadro 4.4. Fundo contábil x fundo financeiro por Sanches (2002)	74
Quadro 4.5. Classificação de fundos por finalidade segundo Kohama (2009)	75
Quadro 4.6. Natureza jurídica dos fundos	76
Quadro 4.7. Classificação de fundos segundo a sua finalidade	77
Quadro 4.8. Funções dos fundos na lei orçamentária anual	79
Quadro 4.9. Vantagens e desvantagens da implementação de fundos	82
Quadro 5.1. Critérios de avaliação de políticas ambientais Field e Field (2014)	86
Quadro 5.2. Critérios de avaliação de instrumentos de política ambiental OECD (1997)	87
Quadro 5.3. Critérios para avaliação de políticas ambientais Baumol e Oates (1979)	87
Quadro 5.4. Características legais dos fundos públicos x FNRB	92
Quadro 5.5. Falhas no mercado de PG e CTA	96
Quadro 5.6. Critérios para avaliação do FNRB	98
Quadro 5.7. Custos e benefícios receita principal FNRB	99

Quadro A.1. Resultados dos testes de descritores	153
Quadro A.2. Resultados WoS e Scopus cruzados e consolidados	154
Quadro A.3. Autores que mais publicaram	156
Quadro A.4: destaques nos mapas de co-citação e coupling	159
Gráfico A.1. Distribuição das publicações ao longo do tempo	155

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Acesso e Repartição de Benefícios, do inglês "Access and Benefit Sharing" (ABS)
Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE)
Análise Custo-Benefício (ACB)
Análise Custo-Efetividade (ACE)
Análise de Decisão Mmulticritérios (ADMC)
Anteprojeto de Lei (APL)
Avaliação de Impacto Regulatório (AIR)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio)
Comissão Nacional de Classificações (CONCLA)
Comitê Gestor do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (CG-FNRB)
Conhecimento Tradicional Associado (CTA)
Constituição Federal (CF)
Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)
Diário Oficial da União (DOU)
Economia do Bem-Estar (EBE)
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)
Fundo de Participação dos Estados (FPE)
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND)
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB)
Instituição Financeira Federal (IFF)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Lei Complementar (LC)
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
Lei Orçamentária Anual (LOA)

Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Patrimônio Genético (PG)

Plano de Ação para Implementação da Política Nacional de Biodiversidade (PAN-Bio)

Plano de Trabalho Anual (PTA)

Plano Operativo Quadrienal (POQ)

Plano Plurianual (PPA)

Política Nacional da Biodiversidade (PNB)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio)

Programa Nossa Natureza (PNN)

Repartição de Benefícios (RB)

Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF)

Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)

Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic)

Taxa Interna Econômica de Retorno (TIRE)

Teoria da Escolha Pública – TEP

Unidade Orçamentária (UO)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 A POLÍTICA DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E A CRIAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS	17
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	17
1.2 A POLÍTICA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	18
1.3 POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS – DE ONDE VIEMOS E ONDE ESTAMOS	20
1.3.1 Repartição de benefícios	26
1.4 O FUNDO NACIONAL DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS – ARCABOUÇO LEGAL	27
1.4.1 Comitê Gestor do FNRB	30
1.5 AVANÇOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO FNRB	30
1.6 MODO OPERACIONAL DO FNRB	32
1.6.1 Receitas do FNRB	32
1.6.2 Administração dos recursos do FNRB	34
1.6.3 Utilização de recursos do FNRB	34
1.6.4 Avaliação do FNRB	36
CAPÍTULO 2 FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS NO ÂMBITO DA ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO	37
2.1 ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO	37
2.2 GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS	39
2.2.1 Plano Plurianual – PPA	41
2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	41
2.2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA	42
2.3 RECEITA ORÇAMENTÁRIA	43
2.4 VINCULAÇÃO DE RECEITAS	44
2.5 DESPESA ORÇAMENTÁRIA	47
CAPÍTULO 3 FUNDAMENTOS ECONÔMICOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	49
3.1 FALHAS DE MERCADO E FALHAS DE GOVERNO	49
3.2 LIMITES DA ATUAÇÃO DO GOVERNO: TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	52

3.3 EFICIÊNCIA E INEFICIÊNCIA DO GOVERNO	55
3.4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	57
3.4.1 Avaliação de Programas, Projetos e Políticas – tipos, processos e estratégias	59
3.4.2 Instrumentos Econômicos de Avaliação de Políticas	63
CAPÍTULO 4 FUNDOS DE FINANCIAMENTO	68
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	68
4.2 LEGISLAÇÃO	69
4.3 CLASSIFICAÇÕES	73
4.4 GESTÃO DE FUNDOS	77
4.4.1 Quanto aos recursos	78
4.4.2 Controle e fiscalização dos recursos aplicados pelos fundos	79
4.5 FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO	80
4.6 FUNDOS AMBIENTAIS	83
CAPÍTULO 5 ECONOMIA, AVALIAÇÃO E POLÍTICA AMBIENTAL: FOCO NO FNRB	85
5.1 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA AMBIENTAL	85
5.2 ANÁLISE CRÍTICA DO “MODUS OPERANDI” PROPOSTO PARA O FNRB	87
5.2.1 Gestão de recursos públicos e fundos de financiamento	88
5.2.2 Falhas de mercado, falhas de governo e teoria da escolha pública	95
5.2.3 Eficiência e Eficácia do FNRB	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
ANEXO 1 LEI Nº 13.123/2015	109
ANEXO 2 DECRETO Nº 8.772/2016	122
APENDICE (A) BIBLIOMETRIA DE AVALIAÇÕES DE FUNDOS DE FINANCIAMENTO	151
1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	151
2 BIBLIOMETRIA	152
2.1 Etapa 1 – preparação da pesquisa	153
2.2 Etapa 2 – apresentação e interrelação dos dados	154
2.3 Etapa 3 – Detalhamento, modelo integrador e validação por evidências	154
3 ESTADO-DAS-ARTES DE ESTUDOS DE AVALIAÇÃO DE FUNDOS	155

INTRODUÇÃO

O financiamento público constitui-se um tema desafiador para a gestão das políticas públicas. Para que seja possível uma reflexão sobre o papel do financiamento no interior da gestão dessas políticas, é importante conhecer sobre seu conceito, códigos, funcionamento e o lugar que ocupa, e dessa forma, é possível investigar o caráter político dado pela gestão ao financiamento das políticas públicas.

A análise da legislação e execução orçamentária depende da caracterização do Modelo Orçamentário Brasileiro, que é o conjunto de procedimentos padronizados que devem ser seguidos pelos entes da federação para poderem arrecadar suas receitas e efetuarem suas despesas. Assim, geralmente, o investimento em políticas públicas passa necessariamente pelo planejamento orçamentário e financeiro da gestão pública.

A gestão dos recursos públicos, em suas formas alternativas previstas na Lei, depende da alocação das receitas, a partir de sua arrecadação. Em virtude da carência de recursos dos governos, associada à ilimitada demanda da sociedade por bens e serviços públicos, os normativos constitucionais e legais que buscam privilegiar determinadas despesas foram se ampliando ao longo do tempo, o que, por outro lado, prejudica a alocação discricionária do gestor público para o atendimento de demandas da sociedade brasileira.

Os argumentos favoráveis defendem que as vinculações visam garantir que as prioridades nacionais sejam atendidas e parte do pressuposto de que quanto maior for a quantidade de recursos disponíveis melhor será a prestação dos serviços públicos por eles abarcados. Os argumentos contrários às vinculações criticam a inversão e engessamento dessas prioridades, o automatismo do gasto e a baixa elasticidade da despesa vinculada face à frustração de receita vinculada.

A alocação de recursos em Fundos é uma forma de vinculação de receitas e estes são comumente apontados como a alternativa mais eficaz e mais eficiente para a gestão de recursos financeiros destinados a um determinado fim específico. Os Fundos possuem uma legislação aplicada e exigências em sua operacionalização, bem como, retratam, enquanto unidade orçamentária, o caráter dado pela gestão pública à efetivação de direitos.

Na área ambiental, especialmente no que tange a conservação da biodiversidade, poucos estudos avaliaram os pontos positivos e/ou benefícios e os pontos negativos e/ou custos dessa estratégia. Um estudo sobre o Fundo Nacional de Meio Ambiente, em 2006, mostrou que existem fragilidades na gestão de recursos em fundos, sejam eles públicos ou privados, contábeis ou financeiros. Assim, ao escolher essa modalidade de alocação para a gestão financeira de

recursos, é importante um olhar amplo sobre os objetivos que se quer alcançar, o cenário histórico, político e legal em que a estratégia estará inserida, e lições aprendidas das experiências já implementadas, promovendo ajustes e/ou adaptações que minimizem os riscos de fracasso.

O objetivo deste estudo foi analisar a eficácia e eficiência do Fundo de Repartição de Benefícios, que foi criado pela Lei nº 13.123/2015, regulamentado pelo Decreto nº 8.772/2016 e ainda em fase de implementação. Desta forma, a investigação caracterizou-se com um forte elemento prospectivo, isto é, uma avaliação econômica sob o potencial desse Fundo alcançar os objetivos a que se propõe, dada a estrutura legal e logística estabelecidas.

A criação do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios é recente, porém é fruto de um longo processo de construção e negociação da política de acesso ao patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados, envolvendo diversos atores, setores público, privado e acadêmico, e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Governos não criam recursos, e sim arrecadam da sociedade e os aplicam em suas políticas públicas. Esses recursos são, naturalmente, escassos e devem ser utilizados da maneira mais eficiente possível. Dessa forma, avaliar é etapa essencial para aperfeiçoar as políticas públicas e aprimorar a alocação dos recursos e a qualidade do gasto público, visando melhorar a prestação de serviços à sociedade

O estudo foi realizado com base nas informações sobre o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios disponíveis nas legislações vigentes, sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente e documentos técnicos disponibilizados pelo Departamento de Patrimônio Genético da Secretaria de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente.

Para o alcance do objetivo proposto, a pesquisa seguiu a seguinte sequência: Primeiro, a realização de um levantamento bibliográfico sobre as formas de gestão de recursos e financiamento de políticas no âmbito da economia do setor público. O passo seguinte foi um levantamento sobre os fundos – tipos de fundos, como funcionam, suas potencialidades e fragilidades. Em seguida, foi feito o levantamento das análises econômicas que possibilitam a avaliação de instrumentos de políticas públicas, com foco nos critérios de eficácia e eficiência.

A pesquisa seguiu com o levantamento histórico sobre a Política de Conservação da Biodiversidade, com foco na conservação do patrimônio genético e valorização do conhecimento tradicional associado. A partir daí aprofundou-se na Política de Acesso ao Patrimônio Genético, Proteção e Acesso ao Conhecimento Tradicional Associado e Repartição de Benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, como referências históricas que justificaram a criação do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios. O objetivo aqui foi identificar as peculiaridades dessa política e o seu propósito em termos de arrecadação e gestão de recursos.

Por último, foi feita a análise do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios, tal como está previsto na Lei, e dos avanços, desde 2015, para o início de sua efetiva operacionalização. Essa análise consistiu em aplicar critérios econômicos de avaliação de instrumentos de políticas públicas, e utilizar as informações reunidas nas etapas anteriores para analisar a estratégia de funcionamento do FNRB e fazer proposições.

O estudo está estruturado de forma que no Capítulo 1 é apresentada a Política de Conservação da Biodiversidade, que representa o contexto maior onde o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (FNRB) está incluído. Ainda nesse Capítulo apresenta-se o cenário que justificou a Política de acesso à patrimônio genético e conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios, onde o FNRB está inserido como instrumento, e a criação do Fundo propriamente dito. Em seguida, descreve-se todo o arcabouço legal, os avanços e o modo operacional proposto para o Fundo, que é o objeto desse estudo.

No Capítulo 2 aborda-se como se estrutura a economia do setor público e a forma como se dá o financiamento de políticas. Observa-se as motivações para a organização do Estado da forma como se apresenta e os argumentos favoráveis e desfavoráveis à prática de vinculação de receitas.

O terceiro capítulo tem como foco principal apresentar os fundamentos da econômicos para avaliação de políticas públicas. A justificativa para a avaliação de políticas e programas se insere em um contexto econômico onde há falhas de mercado e falhas de governo e a regulação pode contribuir para o aumento do bem-estar da sociedade como um todo, desde que sejam adotadas práticas que subsidiam a tomada de decisão por políticas e instrumentos mais eficientes.

O Capítulo 4 apresenta o resultado da pesquisa relacionada aos diversos tipos de fundos de financiamento. É evidenciado que os conceitos sobre fundos na literatura não são pacificados em vários pontos e são fragmentados por áreas específicas, dificultando classificar e identificar regras de gestão.

O quinto capítulo se inicia apresentando como os fundamentos econômicos para avaliação de políticas públicas se adaptam à política ambiental se segue com uma análise crítica do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios como instrumento da política de acesso a patrimônio genético e conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios, apontando desafios, oportunidades e recomendações para as próximas fases de implementação desse instrumento.

Adicionalmente, apresenta-se no Apêndice A os principais resultados encontrados na análise bibliométrica realizada com o objetivo de identificar como a literatura científica tem tratado a avaliação de fundos de financiamento e se há e qual é a metodologia mais adotada para avaliações econômicas de eficiência e eficácia desse tipo de fundo.

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E A CRIAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A destruição da vegetação nativa provocada pelas demandas do desenvolvimento social e econômico das nações é uma das principais causas da perda da biodiversidade no mundo. Essa situação coloca em risco diversas formas de vida, indispensáveis para a operação dos biociclos, responsáveis por manter a estabilidade dos ecossistemas. A partir da segunda Guerra, a economia mundial atingiu escala suficientemente elevada para fazer com que o ritmo de extração de recursos naturais e o de emissões de rejeitos e de poluição, se tornassem fonte de crescente preocupação.

Surge então uma necessidade de que a relação entre o sistema econômico e o ecossistema global seja disciplinada, para que seres vivos como um todo possam ter condições de sobreviver no futuro. Para que essa inter-relação continue sem sobressaltos, é necessário evitar desestabilizar o ecossistema global. Esta é a essência da sustentabilidade (MUELLER, 2007).

Assim, a dimensão ambiental se insere na economia, no final da década de 60 e início da década de 70, junto com o conceito de desenvolvimento sustentável. A necessidade de ação coordenada começou a ser delineada em 1987, no pioneiro manifesto "Nosso Futuro Comum" (Relatório de Brundtland), preparado pela Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento. Nesse documento, foi popularizado o conceito que define o desenvolvimento sustentável como aquele que garante o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender as suas necessidades (CMMD, 1987).

Mais tarde, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) vem marcar a história da Política de Conservação da Biodiversidade. A Convenção foi elaborada sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, aberta para assinaturas durante a Eco-92, e entrou em vigor em dezembro de 1993. Ela é um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente. Está estruturada sobre três bases principais: 1) a conservação da diversidade biológica; 2) o uso sustentável da biodiversidade; e 3) a repartição justa e equitativa dos benefícios

provenientes da utilização dos recursos genéticos¹. Em outras palavras, seu objetivo é o desenvolvimento de estratégias nacionais para a conservação e o uso sustentado da biodiversidade. Até 2015 ela havia sido assinada por 175 países, dos quais 168 a ratificaram, incluindo o Brasil, por meio do Decreto Nº 2.519 de 16 de março de 1998.²

De acordo com informações disponíveis no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre os compromissos assumidos pelos signatários estão o desenvolvimento de estratégias, planos, programas e políticas setoriais e intersetoriais pertinentes (CDB, artigo 6º), e a adoção de medidas econômicas e socialmente racionais que incentivem a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica (CDB, artigo 11).³

Em função de sua antecipação em relação a outros tratados, da grande adesão que encontrou junto aos Estados, e da extensão dos objetivos que estabelece, a Convenção Sobre Diversidade Biológica é considerada um documento-chave para o desenvolvimento sustentável e um eixo para o desenvolvimento das políticas de conservação da Biodiversidade.

1.2 A POLÍTICA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

O Brasil abriga a maior biodiversidade do planeta, o que o eleva ao posto de principal nação entre os 17 países megadiversos. O país abriga também uma rica sociobiodiversidade, representada por mais de 200 povos indígenas e por diversas comunidades tradicionais. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, este capital natural e os serviços ecossistêmicos a ele vinculados, são de grande importância para a sociedade brasileira, e a biodiversidade ocupa um lugar importante na economia nacional. Produtos da biodiversidade fazem parte das exportações brasileiras, as atividades de extrativismo florestal e pesqueiro empregam mais de três milhões de pessoas, e grande parte da população brasileira faz uso de plantas medicinais para tratar seus problemas de saúde, entre outros usos, de forma que o valor da biodiversidade é incalculável e sua redução compromete a nação em aspectos não só ambientais, mas também sociais e econômicos.⁴

¹ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html> , consultado em 01/07/2019

² Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/biodiversidade.html> , consultado em 25/03/2019.

³ Informação disponível em < <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira/pol%C3%ADtica-nacional-da-biodiversidade/plano-de-implementa%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-pan-bio.html>> consultado em 04/11/2019.

⁴ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/biodiversidade.html> , consultado em 25/03/2019

Historicamente, o desenvolvimento da Política Nacional de Biodiversidade no Brasil se desenvolveu conforme apresentado no Quadro 1.1, a partir da Convenção sobre Diversidade Biológica.

QUADRO 1.1
HISTÓRICO DA POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDADE

Período	Política Nacional de Biodiversidade
1994	Programa Nacional da Diversidade Biológica – Pronabio instituído pelo Decreto Nº 1.354, de 29 de dezembro de 1994, com o objetivo de coordenar a implementação de compromissos da CDB no país.
1998	ratificação da CDB – Decreto nº 2.519 de 16/03/98 - a Convenção sobre Diversidade Biológica deverá ser executada tão inteiramente como nela se contém.
1998 a 2000	“avaliações por bioma” – conduzido pelo MMA, identificando 900 áreas e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade na Amazônia; Cerrado e Pantanal; Caatinga; Mata Atlântica e Campos Sulinos; e Zona Costeira e Marinha.
1998 a 2001	estudos para a formulação da Política Nacional de Biodiversidade (PNB), abordando diferentes aspectos: nível de adequação da legislação brasileira à CDB / estado de arte do conhecimento da biodiversidade brasileira / análise de estratégias de outros países / registros sobre conhecimento tradicional associado
2000 a 2001	consultas participativas envolvendo esferas governamentais, sociedade civil, academia, empresas e comunidades tradicionais
2002 (março)	documento preliminar da PNB
2002 (agosto)	princípios e diretrizes para a implementação da PNB – Decreto nº 4.339 de 22/08/02
2003	alteração do Pronabio e estabelecimento da Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) - Decreto nº 4.703
2004 a 2005	formulação do PAN-Bio - Diretrizes e Prioridades do Plano de Ação para a implementação da PNB, em conjunto com os setores gestores da biodiversidade do país.
2006	lançamento do PAN-Bio.

Fonte: elaboração própria a partir de informações contidas no sítio eletrônico do MMA (www.mma.gov.br)

A Política Nacional da Biodiversidade (PNB) tem como objetivo geral a promoção, de forma integrada, da conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos. (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, a construção do Plano de Ação para Implementação da Política Nacional de Biodiversidade (PAN-Bio) também foi um marco, na medida que serve como elemento norteador para o direcionamento das ações dos programas dos Planos Plurianuais (PPA) federais

e estaduais relacionadas à gestão, conservação e utilização sustentável da biodiversidade. Além disso propõe-se a integrar as agendas da sociedade civil e do setor privado (BRASIL, 2006).

1.3 POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS – DE ONDE VIEMOS E ONDE ESTAMOS

Patrimônio Genético (PG) é o conjunto de informações genéticas contidas nas plantas, nos animais e nos microrganismos, no todo ou em suas partes (cascas, folhas, raízes, pelos, penas, peles etc.) estejam eles vivos ou mortos. Também está contido em substâncias produzidas por eles como resinas, látex de plantas ou veneno de animais e substâncias químicas produzidas por microrganismos. Acessar o patrimônio genético é, por exemplo, usar a informação contida nas amostras de plantas, animais, microrganismos ou substâncias deles derivadas para estudar do que são feitas, testar para que servem ou para desenvolver produto ou processo comercializável, como remédios, perfumes e cosméticos.⁵

Além disso, muitas populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais tem sua existência baseada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais. Pelo constante compartilhamento de saberes e experiências, eles adquirem e transferem através de gerações seus conhecimentos associados à biodiversidade, chamados de Conhecimento Tradicional Associado (CTA). Acessar um conhecimento tradicional associado é, por exemplo, fazer inventários dos usos tradicionais de plantas e animais feitos por povos indígenas e comunidades locais ou usar o CTA para estudar propriedades de plantas e animais ou ainda para desenvolver produtos alimentícios, cosméticos, fármacos ou industriais.⁶

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) representou um avanço notável no âmbito das negociações internacionais, especialmente para os países megadiversos como o Brasil. Ao reconhecer a soberania nacional sobre a biodiversidade, estabelecer o objetivo da repartição de benefícios decorrente do uso dos recursos genéticos e reconhecer os direitos das comunidades indígenas e locais sobre seus conhecimentos, ela definiu as bases para uma nova cultura no uso destes componentes.⁷ Além disso, a CDB estabeleceu que cabe a cada país regular, por legislação nacional, o acesso e a repartição de benefícios, bem como o consentimento prévio fundamentado, relativos aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais.

⁵ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico.html>, consultado em 01/07/2019.

⁶ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico.html>, consultado em 01/07/2019.

⁷ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.htm>, consultado em 01/07/2019

Para pôr em prática o terceiro objetivo da CDB, que é o Acesso e a Repartição de Benefícios - ABS, do inglês "*Access and Benefit Sharing*", o Protocolo de Nagóia foi aprovado em 29 de outubro de 2010, entrando em vigor em 12 de outubro de 2014. Tal protocolo proporcionou maior segurança jurídica e transparência para os países provedores e usuários dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais associados.

O Patrimônio Genético – PG e os Conhecimentos Tradicionais Associados à Biodiversidade Brasileira – CTA tem papel crucial e extremamente relevante para o desenvolvimento de produtos com significativo valor econômico, principalmente relacionados aos setores cosmético, farmacêutico e agropecuário.

De acordo com informações do Ministério do Meio Ambiente em seu sítio eletrônico, o Brasil está entre os poucos países do mundo que reúne características para ter um sistema de gestão de acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados, promovendo o desenvolvimento sustentável. Primeiro, o país é um grande provedor de patrimônio genético e de conhecimentos tradicionais associados. São mais de 200 mil espécies já registradas em seus biomas (Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa) e na Zona Costeira e Marinha, e uma sociodiversidade que reúne mais de 305 etnias indígenas, diversas comunidades tradicionais e locais (quilombolas, caiçaras, seringueiros, etc.) e agricultores familiares, que detêm importantes conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Além disso, o país é um grande usuário dessas riquezas, visto que dispõe de um diversificado e avançado complexo industrial em setores ligados à bioeconomia e à biotecnologia, com empresas de referência mundial, e conta com pesquisadores que detêm grande expertise no tema, além da capacidade de desenvolvimento tecnológico para fazer desse potencial uma realidade de benefícios econômicos, sociais, culturais e de qualidade de vida.⁸

Essa condição peculiar nos permitiu avançar na elaboração de um modelo de gestão do sistema nacional de acesso e repartição de benefícios que busca o equilíbrio entre o uso sustentável da biodiversidade e o respeito aos direitos dos detentores de conhecimentos tradicionais associados.

Antes disso, a falta de regras claras para as atividades de bioprospecção e o hábito de conduzi-las de forma informal, contribuíram para o acesso desordenado, e às vezes ilegal, dos componentes da diversidade biológica - atividade que deu origem ao termo "biopirataria", que evidencia a falta de equilíbrio na distribuição dos resultados econômicos da exploração dos recursos biológicos que ocorrem no país. A falta de legislação específica sobre acesso ao

⁸ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico.html> , consultado em 01/07/2019.

patrimônio genético, deixou descoberta a relação entre provedor e usuário por inexistirem obrigações legais de repartição dos benefícios econômicos derivados da exploração comercial dos produtos e processos desenvolvidos a partir dos componentes da diversidade biológica (SANTOS, 2000).

O Brasil foi um dos primeiros países a adotar uma legislação nacional sobre o tema na forma da Medida Provisória nº 2.052, de 29 de junho de 2000, e, posteriormente, da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001. Contudo, a experiência adquirida durante a vigência deste marco legal evidenciou a necessidade de aprimoramentos, para que fosse mais eficiente e para que o país alcançasse internamente os objetivos da CDB, especialmente o terceiro pilar - a repartição de benefícios⁹. Segundo Machado e Godinho (2011), superar o caráter provisório dessa legislação que apresentava várias imperfeições técnicas era um dos maiores desafios para o governo brasileiro, uma vez que somente uma legislação definitiva poderia coibir a biopirataria e garantir a atração de investimentos nesse setor para o país.

No que diz respeito ao patrimônio genético e conhecimentos tradicionais, a Política Nacional de Biodiversidade (PNB) trata o tema mais especificamente dentro do Componente 5 - Acesso aos Recursos Genéticos e aos Conhecimentos Tradicionais Associados e Repartição de Benefícios. A PNB determina como objetivo geral para esse componente permitir o acesso controlado aos recursos genéticos, aos componentes do patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados com vistas à agregação de valor mediante pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico e de forma que a sociedade brasileira, em particular os povos indígenas, quilombolas e outras comunidades locais, possam compartilhar, justa e equitativamente, dos benefícios derivados do acesso aos recursos genéticos, aos componentes do patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade (BRASIL, 2002).

Para isso, duas diretrizes permeiam esse objetivo: i) acesso aos recursos genéticos e repartição de benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos; e ii) proteção de conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas, de quilombolas e de outras comunidades locais e repartição dos benefícios decorrentes do uso dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade (BRASIL, 2002).

Já o PAN-Bio definiu as ações prioritárias para esse componente (Acesso aos Recursos Genéticos e aos Conhecimentos Tradicionais Associados e Repartição de Benefícios), dentro de cada uma das duas diretrizes, conforme está resumido no Quadro 1.2.

⁹ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/legisla%C3%A7%C3%A3o.html>, consultado em 01/07/2019.

Em 2003, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético coordenou a discussão de uma nova proposta para substituir a MP 2.186-16/01, elaborando-se aí um Anteprojeto de Lei (APL), que foi enviado no mesmo ano à Casa Civil, que iniciou uma nova discussão envolvendo os ministérios interessados. O APL em questão dispunha sobre a coleta de material biológico, o acesso aos recursos genéticos e seus derivados para pesquisa científica ou tecnológica, bioprospecção ou elaboração ou desenvolvimento de produtos comerciais, a remessa e o transporte de material biológico, o acesso e a proteção aos conhecimentos tradicionais associados e aos direitos dos agricultores, e a repartição de benefícios. (MACHADO E GODINHO, 2011). Foram anos de discussão e negociações até que foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei nº 13.123, de 2015, que instituiu novas regras para o acesso, a remessa e a repartição de benefícios.

De acordo com informações do Ministério do Meio Ambiente em seu website, a abordagem brasileira, confirmada na nova legislação, de facilitar o acesso desde que haja a garantia da repartição de benefícios, tem grande potencial para mostrar que os objetivos da CDB: “facilidade de acesso, ou pesquisa e desenvolvimento tecnológico” e “garantia e efetividade da repartição de benefícios” são compatíveis e podem se retroalimentar dentro de um sistema de uso responsável da biodiversidade e que contribua para a sua conservação.¹⁰

¹⁰ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/legisla%C3%A7%C3%A3o.html>, consultado em 01/07/2019.

QUADRO 1.2
DIRETRIZES E PRIORIDADES DO PAN-BIO PARA ACESSO À PG E CTA

DIRETRIZES	AÇÕES CONSOLIDADAS
<p>(1) acesso aos recursos genéticos e repartição de benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Estabelecimento de um sistema controlado de acesso e de repartição justa e equitativa de benefícios oriundos da utilização de recursos genéticos e de componentes do patrimônio genético, que promova a agregação de valor mediante pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico e que contribua para a conservação e para a utilização sustentável da biodiversidade.</p>	Realizar estudos de valoração econômica dos componentes da biodiversidade afim de promover a repartição justa e equitativa dos benefícios.
	Promover ampla discussão para a revisão da legislação sobre acesso aos recursos genéticos, conhecimento tradicional associado e repartição justa e equitativa dos benefícios, contemplando garantias de consentimento prévio pelas comunidade locais; garantias de mercado quanto à remessa comercial e à competitividade para produtos nacionais; incentivos compensatórios que estimulem o uso sustentável dos componentes da biodiversidade; tratamentos específicos para as diversas categorias de acesso; bem como a definição de sanções legais e administrativas específicas para os casos de biopirataria.
	Implementar instrumentos que permitam a vinculação de concessão de patentes, de registro de cultivares e registro de produtos comerciais à comprovação da origem e legalidade do acesso ao recurso genético e ao conhecimento tradicional associado.
	Estabelecer sistema integrado de controle do acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais que articule as políticas públicas relacionadas ao tema.
	Promover ampla capacitação quanto ao acesso aos recursos genéticos, ao conhecimento tradicional e a repartição de benefícios para: instituições locais, setores acadêmico e privado, povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, agricultores familiares e outras comunidades tradicionais.
	Fomentar programas específicos de bioprospecção em UCs, garantido que a repartição de benefícios seja revertida às mesmas e às comunidades envolvidas.
	Promover a gestão integrada do combate à biopirataria, contemplando ações de conscientização, contratação e capacitação de fiscais, bem como a criação de grupos especializados nos órgãos competentes.
	Divulgar regularmente, aos escritórios de registros de marcas, lista atualizada dos nomes comuns das espécies da biodiversidade brasileira como estratégia para impedir o registro de marcas.
	Definir mecanismos para impedir a concessão de patentes e registros de cultivares, bem como para anular ou transferir patentes concedidas nos casos de acesso irregular ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.
	Reestruturar os órgãos colegiados e afins que tratam da utilização da biodiversidade, garantido uma distribuição paritária entre seus membros, para uma justa representatividade dos diferentes segmentos sociais.
Harmonizar normas e procedimentos referentes ao acesso à biodiversidade para: pesquisa, desenvolvimento em biotecnologia e bioprospecção.	

<p>(2) proteção de conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas, de quilombolas e de outras comunidades locais e repartição dos benefícios decorrentes do uso dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Desenvolvimento de mecanismos que assegurem a proteção e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso de conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas, quilombolas e outras comunidades locais, relevantes à conservação e à utilização sustentável da biodiversidade.</p>	<p>Desenvolver um sistema <i>sui generis</i> para proteção dos conhecimentos tradicionais, considerando em especial: a delimitação do conceito conhecimento tradicional; as estratégias de aproveitamento do conhecimento compartilhado, do conhecimento transnacional e do conhecimento de fontes secundárias; bem como as estratégias de repartição justa e equitativa de benefícios e proteção das práticas tradicionais.</p>
	<p>Promover a capacitação dos detentores de conhecimentos tradicionais para a elaboração de sistemas próprios de cadastro e compilação dos conhecimentos associados</p>
	<p>Regulamentar e resgatar o uso da biodiversidade nativa e crioula e criar mecanismos de estímulo, protegendo espécies em risco de extinção e, ao mesmo tempo, propiciando a integração das comunidades envolvidas.</p>
	<p>Regularizar os territórios de povos e comunidades detentores de conhecimentos tradicionais.</p>

Fonte: PAN-Bio (BRASIL, 2006)

1.3.1 Repartição de Benefícios

A Repartição de Benefícios (RB), de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, consiste na divisão dos benefícios provenientes da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido a partir do acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado. De um lado dessa relação estão os usuários, que podem ser pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, indústrias dos setores de biotecnologia, de fármacos, de cosméticos, de defensivos agrícolas, entre outros. Do outro lado estão os detentores de conhecimentos tradicionais, no caso de acesso a CTA, ou a União, que representa os interesses da população brasileira sobre o patrimônio genético, que é um bem de uso comum do povo.¹¹

A repartição de benefícios poderá ocorrer nas modalidades monetária e não monetária, sendo que a Lei estabelece, delimita a negociação, o recolhimento e a aplicação de acordo com o tipo de acesso que deu origem ao produto pelo qual é devida a repartição (acesso a PG sem CTA; acesso a CTA de origem identificável; acesso a CTA de origem não identificável).¹²

A repartição de benefícios, realizada na modalidade não monetária, pode se dar por meio de: a) projetos para conservação ou uso sustentável de biodiversidade ou para proteção e manutenção de conhecimentos, inovações ou práticas de populações indígenas, de comunidades tradicionais ou de agricultores tradicionais, preferencialmente no local de ocorrência da espécie em condição *in situ* ou de obtenção da amostra quando não se puder especificar o local original; b) transferência de tecnologias; c) disponibilização em domínio público de produto, sem proteção por direito de propriedade intelectual ou restrição tecnológica; d) licenciamento de produtos livre de ônus; e) capacitação de recursos humanos em temas relacionados à conservação e uso sustentável do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado; e f) distribuição gratuita de produtos em programas de interesse social (BRASIL, 2015).

A Repartição devida aos provedores de CTA é estabelecida em negociação por usuários e provedores, considerando o também o Protocolo Comunitário, quando houver, ou ainda o Consentimento Prévio Informado (CPI), que é o primeiro passo para solicitar a utilização de um conhecimento tradicional associado. Essa negociação resulta no Acordo de Repartição de Benefícios¹³.

¹¹ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico.htm> l, consultado em 01/07/2019.

¹² Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico.htm> l, consultado em 01/07/2019.

¹³ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico.htm> l, consultado em 01/07/2019.

Em alguns casos, os recursos da Repartição de Benefícios são destinados ao Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB), criado pela Lei nº 13.123/2015, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. A criação do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios é recente, porém, como já mencionado nesse capítulo, é fruto de um longo processo de construção e negociação da política de acesso ao patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados, envolvendo diversos atores, setores público, privado e acadêmico, e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

1.4 O FUNDO NACIONAL DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS – ARCABOUÇO LEGAL

A Lei 13.123/2015 criou o Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB), que foi regulamentado pelo Decreto nº 8.772/2016, e cujo objetivo principal é promover a valorização do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados e o seu uso de forma sustentável. Trata-se de fundo vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), de natureza financeira e gerido por Comitê Gestor. O Ministério do Meio Ambiente, em seu website, afirma que, no que tange aos direitos de povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares, destaca-se a importância do FNRB para garantir a repartição de benefícios nos casos de conhecimentos tradicionais associados compartilhados por várias comunidades diferentes.

De acordo com o disposto na Lei 13.123, os valores a serem recolhidos no Fundo são, principalmente, provenientes da repartição de benefícios, conforme está consolidado no Quadro 1.3. Entretanto, além dos valores provenientes da repartição de benefícios, o FNRB pode ter como fontes de receitas dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e seus créditos adicionais, doações, multas aplicadas em virtude do descumprimento da Lei nº 13.123/2015, recursos financeiros de contratos, acordos ou convênios destinados às finalidades do Fundo, contribuições de usuários de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado para o Programa Nacional de Repartição de Benefícios e outras receitas que lhe vierem a ser destinadas (BRASIL, 2015)¹⁴.

A Lei nº 13.123/2015 determina que a gestão de recursos monetários depositados no FNRB destinados a populações indígenas, a comunidades tradicionais e a agricultores tradicionais dar-se-á com a sua participação, e determina em seu Art.31 que o Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição, organização e funcionamento do Comitê Gestor do FNRB. Em seguida, o Decreto nº 8.772/2016 regulamenta que o FNRB será gerido por Comitê Gestor como

¹⁴ Parágrafo 1º do art. 96 do Decreto nº 8.772/2016

órgão colegiado composto por: a) um representante e dois suplentes de oito órgãos da administração pública; b) sete representantes de entidades ou organizações representativas das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais; e c) um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC. Assim a participação das comunidades/povos tradicionais na gestão dos recursos ficou assegurada, conforme dispôs a Lei.

QUADRO 1.3

RECURSOS DO FNRB ORIUNDOS DA REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

ORIGEM DA REPARTIÇÃO		RECOLHIMENTO AO FNRB
exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético	modalidade monetária	parcela de 1% (um por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica, ressalvada a hipótese de redução para até 0,1% (um décimo) por acordo setorial.
exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao conhecimento tradicional	origem não identificável	parcela de 1% (um por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica, ressalvada a hipótese de redução para até 0,1% (um décimo) por acordo setorial.
	origem identificável	parcela de 0,5% (meio por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica ou definida em acordo setorial para repartição com os demais detentores do mesmo conhecimento tradicional associado.

Fonte: Brasil (2015) – elaboração própria.

O Decreto 8.772/2016 também regulamentou que as disponibilidades do FNRB serão mantidas em instituição financeira federal, a quem caberá a administração e execução financeira dos recursos e a operacionalização do Fundo, e que remunerará as disponibilidades do Fundo, no mínimo, pela taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic.

Ainda no âmbito da Lei nº 13.123/2015 e Decreto nº 8.772/2016, é dado direcionamento para a utilização dos recursos monetários depositados no Fundo, conforme está resumido no Quadro 1.4.

Assim, o Fundo destina-se a apoiar ações, atividades e projetos que visem valorizar o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais associados, bem como promover o seu uso de forma sustentável, amparados pelo Programa Nacional de Repartição de Benefícios – PNRB, que também foi criado e teve suas finalidades definidas na Lei nº 13.123/2015 e no Decreto nº 8.772/2016.

QUADRO 1.4
EXECUÇÃO DOS RECURSOS MONETÁRIOS DO FNRB

Origem do Recurso	Lei nº 13.123/2015	Decreto nº 8.772/2016
Recursos monetários depositados no FNRB decorrentes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a conhecimento tradicional associado	(Art. 32, par 1º) Serão destinados exclusivamente em benefício dos detentores de conhecimentos tradicionais associados.	(Art. 96, par 2º) Serão destinados exclusivamente a ações, atividades e projetos em benefício dos detentores de conhecimentos tradicionais associados.
Recursos monetários depositados no FNRB decorrentes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético proveniente de coleções <i>ex situ</i>	(Art. 32, par 2º) Serão parcialmente destinados em benefício de coleções <i>ex situ</i> , na forma do regulamento.	(Art. 98, II) É competência do Comitê Gestor definir o percentual a ser destinado a essas coleções e (Art. 98, parágrafo único) não poderá ser inferior a sessenta por cento nem superior a oitenta por cento.
Outros ou remanescentes	(Art. 34) Implementação do Programa Nacional de Repartição de Benefícios	<p>(Art. 97, par 5º) Despesas de deslocamento e estada dos representantes de entidades ou organizações representativas das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, quando forem para participar do processo de tomada de decisão sobre assuntos relacionados ao acesso a conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios decorrente desse acesso</p> <p>(Art. 100, par 1º) Projetos e atividades de capacitação dos servidores dos órgãos e entidades federais de proteção dos direitos, de assistência ou de fomento das atividades das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais.</p> <p>(Art. 100, par 2º) Projetos e atividades relacionados à elaboração de protocolos comunitários.</p> <p>(Art. 101) No PNRB para apoiar ações e atividades que promovam os objetivos previstos no art. 100 – finalidades do PNRB.</p> <p>(Art. 101, parágrafo único, I) Análise, supervisão, gerenciamento e acompanhamento das ações, atividades e projetos apoiados.</p> <p>(Art. 101, parágrafo único, II) Remuneração e cobertura das despesas da instituição financeira, relativas à administração do Fundo.</p>

Fonte: Brasil (2015); Brasil (2016) – elaboração própria

1.4.1 Comitê Gestor do FNRB

O Comitê Gestor do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (CG-FNRB), já mencionado anteriormente, também foi criado pela Lei nº 13.123/2015. A regulamentação da Lei garantiu a inserção dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares no processo de tomada de decisão nesse colegiado.

O Comitê foi regulamentado e implementado conforme estrutura e competências previstas no Decreto nº 8.772/2016, que determinou, além da sua composição, as suas competências, que incluem: a) definir os procedimentos para o recolhimento das receitas e eventuais devoluções de recursos; b) elaborar seu regimento interno e aprovar o Manual de Operações do Fundo; c) decisões sobre a aplicação dos recursos, incluindo a determinação de ações, atividades e projetos a serem apoiados pelo FNRB e a contratação de estudos e pesquisas com recursos do Fundo; d) decidir, a partir do início do depósito de recursos no FNRB, as prioridades para a disponibilização dos recursos disponíveis anualmente; e) elaboração do Plano de aplicação dos Recursos de acordo com o montante dos valores disponíveis e previstos; f) disponibilizar relatórios sobre as atividades realizadas nos âmbitos das suas competências, a partir do ano seguinte ao início do depósito de recursos no FNRB.

1.5 AVANÇOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO FNRB

Para a concretização da operacionalização do fundo, faz-se necessário: (i) a identificação dos usuários que realizam acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado ou explora economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado; (ii) a identificação do montante devido ao FNRB; (iii) a contratação de instituição financeira federal para gerir tal fundo; e (iv) a elaboração do manual de operações.

Após a sanção e publicação da Lei nº 13.123/2015 e Decreto nº 8.772/2016, o Ministério do Meio Ambiente, órgão ao qual o Fundo de Repartição de Benefícios e o Programa Nacional de Repartição de Benefícios estão vinculados, iniciou os trabalhos para a implementação de ambos. Destaca-se a complexidade da tarefa de estruturar um mecanismo inovador como o FNRB, considerando que não existem experiências anteriores que possam servir de referência para a sua implementação.

Ainda no ano de 2016 foram nomeados os membros do Comitê Gestor do Fundo e as reuniões ordinárias ocorreram conforme está resumido no Quadro 1.5.

QUADRO 1.5
REUNIÕES ORDINÁRIAS DO CG-FNRB

REUNIÃO/DATA	PAUTA / ENCAMINHAMENTOS
1ª Reunião Ordinária Data: 28/09/2016	Apresentação de proposta inicial de estrutura para o regimento interno; criação dos grupos de trabalho para elaboração do regimento e manuais previstos no âmbito das competências do Comitê.
2ª Reunião Ordinária Data: 26/04/2018.	Discussão e aprovação da minuta final do regimento interno, que foi publicada no DOU pela Portaria nº 149 de 17 de maio de 2018.
3ª Reunião Ordinária Data: 11 e 12/12/2018.	Aprovação do Calendário de reuniões do Comitê Gestor em 2019; Apresentação da proposta de estrutura do Manual de Operações do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios – FNRB, elaborado por consultor do PNUD, e discussão sobre os tópicos apresentados; Informes sobre o Chamamento Público para a escolha da instituição financeira federal, controlada pela União, responsável por gerir e administrar os recursos financeiros do FNRB.
4ª Reunião Ordinária Data: 21 e 22/02/2019.	Apresentação da proposta inicial do Manual de Operações do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios – FNRB e discussão sobre os tópicos apresentados; Informe sobre o processo de Chamamento Público para a escolha da instituição financeira federal, controlada pela União, responsável por gerir e administrar os recursos financeiros do FNRB.

Fonte: sítio eletrônico do MMA¹⁵ – elaboração própria.

A elaboração do Manual de Operações foi contratada, em outubro de 2018, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Internacional - Projeto BRA/18/003 - Capacitação e Fortalecimento Institucional no Marco Nacional para Acesso e Repartição de Benefícios no âmbito do Protocolo de Nagóia – Celebrado entre o Ministério do Meio Ambiente - MMA, Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores - ABC/MRE e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

O Chamamento Público para a escolha da instituição financeira federal, controlada pela União, responsável por gerir e administrar os recursos financeiros do FNRB, se deu por meio do Edital de Chamamento Público Nº 02/2018/CG/FNRB/MMA, e Aviso de Chamamento Público Nº 02/2018/CG/FNRB/MMA, publicado no Diário Oficial da União - DOU de 10 de dezembro de 2018.

¹⁵ Disponível em <https://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/fundo-nacional-para-a-reparticao-de-beneficios/comite-gestor-do-fundo-nacional-para-a-reparticao-de-beneficios/reunioes.html#> Acesso em novembro de 2019.

O resultado da licitação desse Edital foi divulgado em 21 de março de 2019, sendo que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, foi declarado vencedor.

A partir desse resultado, a equipe do Ministério do Meio Ambiente trabalhou na elaboração e negociação dos termos do Contrato com o BNDES, assim como tramitação jurídico-administrativa desse Contrato. A assinatura ocorreu em novembro de 2019. O próximo passo é a abertura da conta para os depósitos. O valor aproximado dos passivos a serem depositados no Fundo, assim que a conta estiver aberta e disponível, segundo informações do Departamento de Patrimônio Genético do Ministério do Meio Ambiente, é da ordem de 19 milhões de reais.

1.6 MODO OPERACIONAL DO FNRB¹⁶

O Manual de Operações do FNRB, a ser aprovado pelo Comitê Gestor do FNRB, é o instrumento que estabelece as condições e os procedimentos para a execução financeira e a aplicação de recursos, incluindo o recolhimento de receitas e a contratação, execução, monitoramento e avaliação de ações, atividades e projetos que serão apoiados pelo FNRB¹⁷.

Embora não haja ainda uma versão oficial final do Manual de Operações aprovada, uma versão preliminar já está sendo apreciada no âmbito do Comitê Gestor e inclusive encontra-se disponível no sítio eletrônico do MMA¹⁸. O documento é inspirado em manuais congêneres e, sobretudo, nas regras previstas para o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aproveitando-se da experiência acumulada ao longo dos anos de operação (BRASIL, 2019). Entretanto, tem como peculiaridade o fato de tratar de fundo financeiro gerido por instituição financeira federal, onde parcela significativa da origem dos recursos não é orçamentária.

1.6.1 Receitas do FNRB

Conforme já mencionado no tópico 1.4, o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios – FNRB será composto pelas receitas provenientes da repartição de benefícios e outras, de forma que a fonte das receitas é mista, com características orçamentárias e extra orçamentárias. Tais receitas podem ser classificadas conforme o Quadro 1.6.

¹⁶ As informações trazidas nesse item foram consolidadas a partir do Manual operacional do FNRB – (Brasil, 2019), que ainda está em versão preliminar, aguardando aprovação pelo Comitê Gestor, e do Contrato de prestação de serviços celebrado entre a União, por intermédio do MMA e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – Contrato Administrativo nº 001/2019.

¹⁷ Inciso III do art. 98 do Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016.

¹⁸ Disponível em <https://mma.gov.br/patrimonio-genetico/fundo-nacional-para-a-reparticao-de-beneficios/comite-gestor-do-fundo-nacional-para-a-reparticao-de-beneficios/reunioes.html>

O contrato assinado com o BNDES define que as receitas destinadas ao FNRB e eventuais devoluções de recursos serão recolhidas diretamente ao Fundo, conforme procedimentos definidos pelo Comitê Gestor do FNRB, exceto: I- dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais; II- doações; e III- valores arrecadados com o pagamento de multas administrativas aplicadas em virtude do descumprimento da Lei 13.123/2015. O Manual Operacional (versão preliminar) sugere que o recolhimento será realizado por meio de boletos de arrecadação e de cobrança emitidos pela instituição financeira federal contratada, o que também está previsto no Contrato.

QUADRO 1.6
CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS DO FNRB

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	RECEITAS EXTRA ORÇAMENTÁRIAS
dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais;	valores provenientes da repartição de benefícios;
valores arrecadados com o pagamento de multas administrativas aplicadas em virtude do descumprimento da Lei nº 13.123, de 2015;	contribuições feitas por usuários de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado para o Programa Nacional de Repartição de Benefícios;
valores oriundos da cobrança de montantes devidos de origem orçamentária;	doações;
valores oriundos da execução da dívida ativa;	recursos financeiros de origem externa decorrentes de contratos, acordos ou convênios, especialmente reservados para as finalidades do Fundo;
valores devolvidos por inexecução ou execução parcial de objeto de instrumento de fomento, cujos recursos são de origem orçamentária;	valores oriundos da cobrança de montantes devidos de origem extra orçamentárias;
saldo de recursos orçamentários transferidos a título de fomento para ações, atividades e projetos que se encontrem concluídos;	valores devolvidos por inexecução ou execução parcial de objeto de instrumento de fomento cujos recursos são de origem extra orçamentários;
	saldo de recursos extra orçamentários transferidos a título de fomento para ações, atividades e projetos que se encontrem concluídos;
	valores oriundos da aplicação dos recursos financeiros;
	outras receitas que lhe vierem a ser destinadas.

Fonte: (BRASIL, 2019), com adaptações

Esta ainda previsto no Contrato com o BNDES que caso sejam disponibilizados limites de movimentação e empenho dos recursos de dotações consignadas na LOA e seus créditos adicionais, deverá ser celebrado termo aditivo ao Contrato a fim de estabelecer as regras que deverão ser observadas na prestação dos serviços de gestão financeira dos recursos de natureza orçamentária do FNRB e a sua forma de execução.

É obrigação do MMA informar ao BNDES, a cada transferência de recursos para a conta contábil, a origem dos recursos monetários do FNRB, conforme classificação disposta no § 1º do art. 96 do Decreto nº 8.772, de 2016 (mencionada no tópico 1.4 – recursos que). No caso da transferência de recursos classificados como “outras receitas” a informação deverá indicar especificamente a origem dos recursos.

É obrigação do BNDES criar estrutura de controle que permita a segregação das entradas de recursos, em especial no que diz respeito às receitas arrecadadas em nome do FNRB, de acordo com as fontes indicadas na Lei 13.123/2015, quais sejam: (i) acesso ao patrimônio genético encontrado em condições *in situ*; (Art. 20); (ii) acesso ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável; (Art. 23); (iii) acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável; (§§ 2º e 3º do art. 24); e (iv) acesso a patrimônio genético mantido em condições *ex situ*. (Art. 32).

1.6.2 Administração dos recursos do FNRB

A administração dos recursos do Fundo será feita de forma conjunta pela Instituição Financeira Federal (IFF) contratada e o Ministério do Meio Ambiente. A administração e execução financeira é responsabilidade da IFF e o Ministério do Meio Ambiente define o direcionamento e autoriza as cobranças e desembolsos, a partir das deliberações do Comitê Gestor.

O Manual Operacional (versão preliminar) menciona a remuneração (taxa de administração) da instituição financeira federal contratada em percentual anual sobre o patrimônio líquido do Fundo, definido no Contrato a 2,0%. Também está previsto que o FNRB deverá manter 20% da média de suas receitas anuais como reserva técnica.

1.6.3 Utilização de recursos do FNRB

As operações do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios - FNRB serão “não reembolsáveis”, isto é, não se constituem empréstimos e não serão devolvidas pelos beneficiários, exceto no caso de devolução de recursos por inexecução total ou parcial, ou saldo de ações, atividades e projetos.

Observa-se também que algumas receitas do FNRB terão vinculações compulsórias, conforme determina a Lei e já foi explicitado no Quadro 1.4. Além dessas, nos casos de recursos monetários depositados no FNRB, oriundos de (i) doações; ou (ii) origem externa decorrentes de

contratos, acordos ou convênios, especialmente reservados para as finalidades do Fundo, será observada a aplicação prevista, caso haja destinação específica.

A Lei também prevê que os recursos do Fundo poderão ser utilizados com despesas operacionais do próprio Fundo, como o funcionamento do Comitê Gestor, honorários de consultores e especialistas, contratação de entidade para realizar análise, supervisão, gerenciamento e acompanhamento das ações, atividades e projetos apoiados, assim como despesas da IFF relativas à administração do Fundo. Os montantes anuais para essas despesas deverão ser definidos pelo Comitê Gestor.

O acesso aos recursos do Fundo dependerá das prioridades definidas no Plano Operativo Quadrienal (POQ) e no Plano de Trabalho Anual (PTA), também sob responsabilidade do Comitê Gestor do Fundo, além de observar as vinculações e a reserva técnica já mencionadas.

O Comitê Gestor divulgará, anualmente, as ações, atividades e projetos a serem apoiados pelo Fundo, bem como os estudos e pesquisas que pretenda contratar, e, quando couber, critérios para a seleção do proponente. Os instrumentos de parceria ou transferência de recursos aplicáveis ao FNRB são: convênio, termo de parceria e termo de colaboração. Para a celebração de instrumentos de repasse o Comitê poderá realizar chamamento público, a fim de selecionar ações, atividades, projetos, estudos e pesquisas que tornem mais eficaz a execução do objeto.

A proposta é que atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos instrumentos e termos de parceria firmados no âmbito do FNRB possam ser realizados em sistema digital, aberto à consulta pública, no site do FNRB/MMA. Além disso, atos que, por sua natureza, não possam ser realizados no sistema digital, possam ser nele registrados.

Os órgãos ou entidades públicas ou privadas, sem fins lucrativos, que pretendam celebrar instrumentos de parceria e/ou repasse com o Fundo deverão realizar cadastramento prévio em sistema digital ou no MMA. O proponente cadastrado manifestará seu interesse em celebrar instrumento de repasse mediante apresentação de proposta de trabalho junto ao MMA, à entidade de apoio (quando e se houver) ou no sistema digital. O MMA ou a entidade de apoio realizará a pré-análise das propostas de trabalho e encaminhará ao Comitê Gestor para priorização e aprovação (no caso de pré aceitação) ou para conhecimento, com as razões da avaliação negativa (no caso de pré recusa). As propostas retornam para que o MMA solicite a inclusão da proposta no sistema digital e faça a reserva do recurso, no caso das aceitas, ou comunique ao proponente e registre no sistema digital o indeferimento, no caso de recusa.

O MMA será responsável pela avaliação e verificação dos planos de trabalho e documentos complementares exigidos que serão inseridos no sistema digital pelos proponentes.

A celebração do instrumento será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do MMA, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais. Também será responsável por gerir as ações e atividades durante a execução e autorização de transferência dos recursos financeiros para os projetos contratados. Ou seja, o acompanhamento técnico e financeiro dos projetos em execução, assim como decidir sobre a aprovação da prestação de contas e a adoção de providências nos casos de má aplicação dos recursos é responsabilidade do MMA.

A liberação de recursos para outras despesas do Fundo, que não sejam projetos em execução por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, também será precedido de autorização expedida conjuntamente pelo ordenador de despesas do MMA e pelo Presidente do Comitê Gestor do FNRB, na forma estabelecida em contrato.

1.6.4 Avaliação do FNRB

Compete ao MMA organizar e implementar, por meio de sua estrutura ou por intermédio de consultoria externa, o processo de avaliação do FNRB. Esse processo, que deverá ocorrer a cada três anos será acompanhado pelo Ministério do Meio Ambiente, que submeterá os seus resultados ao Comitê Gestor do Fundo.

CAPÍTULO 2

FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS NO ÂMBITO DA ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

2.1 ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

O Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade. É a forma através da qual a sociedade busca alcançar seus objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar, e a justiça social (BRESSER-PEREIRA, 2004). Entretanto, é evidente que as decisões de governo não são mais modeladas como o reflexo de um objetivo público, mas sim como o resultado da interação política entre diversos agentes, cada um motivado por seus próprios interesses.

A economia do setor público é o estudo da política governamental em relação à eficácia, eficiência e equidade da ação do governo (ARVATE E BIDERMAN, 2004). Em outras palavras, a economia do setor público fornece uma base, a partir de estudos envolvendo falhas de mercado, externalidades, criação de políticas governamentais, falhas de governo, tributação e gastos governamentais, para a decisão sobre a participação do governo nos mercados e até onde ele deve participar.

No período que vai do final da Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1960 os estudos de economia do setor público se caracterizavam por uma forte confiança de que o governo seria capaz de decidir onde atuar e que esta atuação seria suficiente para corrigir todas as falhas de mercado. Nesta época começaram a aparecer os modelos de simulação de políticas, e a participação do governo passou a se generalizar para todos os ramos da atividade econômica (ARVATE E BIDERMAN, 2004). Assim, nos últimos 30 anos, o reconhecimento das limitações do governo passou a ser incorporada explicitamente nos modelos e a Economia retomou sua relevância nos estudos econômicos de políticas públicas. (ARVATE E BIDERMAN, 2004).

De fato, um dos grandes avanços nos estudos de ações públicas foi o reconhecimento de falhas de governo. Em primeiro lugar, os governos estão sujeitos a grupos de interesses. Além do mais, devido a problemas de corrupção, as instituições governamentais devem ser muito mais controladas, o que impõe inflexibilidades na gestão pública (ARVATE E BIDERMAN, 2004). Nesse contexto, a Economia do Setor Público, ou Economia das Políticas Públicas, apresenta três pressupostos básicos.

O primeiro pressuposto é que uma boa política pública deve ser guiada por princípios encontrados na análise teórica, quer dizer, a modelagem formal tem um papel fundamental para orientar as decisões de políticas públicas. O segundo elemento é que as escolhas de política

devem ser avaliadas a partir da análise cuidadosa de dados que determinem como os incentivos podem ser alterados, e os impactos distributivos das diferentes alternativas de política. Finalmente, a análise parte do princípio de que as decisões políticas são tomadas com objetivos políticos e não com o objetivo de maximizar o bem-estar (ARVATE E BIDERMAN, 2004).

As instituições e as políticas econômicas são sistemas complexos, que derivam sua legitimidade não apenas da forma como são decididas, mas principalmente de sua adaptação à estrutura e à cultura social. Ao mesmo tempo, elas só fazem sentido se logram mudar comportamentos, e assim contribuir para o alcance dos objetivos políticos da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2004). “Boas” instituições são essenciais para o desenvolvimento, assim como o desenvolvimento é fundamental para “boas” instituições.

Entre as instituições, a principal delas é o Estado, seja como conjunto de instituições jurídicas com poder coercitivo sobre a sociedade, seja como aparelho ou organização de Estado, que formula políticas, aprova leis e as executa. Para que o aparelho do Estado seja capaz ou dotado de capacidade executiva é necessário que seja sadio do ponto de vista fiscal e financeiro e eficiente do ponto de vista administrativo. A eficiência administrativa do Estado depende da qualidade de sua organização e gestão. Já as finanças públicas cuidam de manter a organização do Estado sadia financeiramente. Para isso, terá de ter capacidade de tributar e saber limitar seus gastos à sua receita. (BRESSER-PEREIRA, 2004).

De acordo com Nakano (2004), o Brasil, depois de crescer a uma taxa média anual de 7% ao ano entre 1940 e 1980, tem crescido em média pouco mais do que 2% ao ano. Grande parte desta forte e longa desaceleração no crescimento tem a ver com crise no sistema de financiamento dos gastos públicos que desencadeou a crise dos anos 80, do início de 90 e as crises mais recentes, caracterizadas por uma forte elevação na carga tributária conjugada com um perfil de gastos anti-desenvolvimentista.

Para poder gastar os governos precisam arrecadar. Em geral a cobrança de impostos gera ineficiências na economia. Por este motivo, um dos objetivos da tributação é garantir a menor ineficiência possível (ARVATE E BIDERMAN, 2004). A tributação começou muito antes de qualquer teorização a seu respeito. Não há governo sem tributação. O orçamento público existe em um formato parecido com o atual desde o século XV, no entanto, pode-se dizer que a teoria da tributação no seu formato moderno aparece efetivamente apenas no século XX (ARVATE E BIDERMAN, 2004).

O governo pode gastar a receita de seus impostos de algumas maneiras: produzindo bens ou serviços, transferindo recursos diretamente para as famílias, investindo em obras públicas ou pagando juros sobre os seus empréstimos (ARVATE E BIDERMAN, 2004). O “bom” Estado se

revela em instituições que asseguram que os objetivos políticos básicos da sociedade sejam alcançados e em uma organização que saiba se defender das tentativas permanentes de captura do patrimônio público, ou, em outras palavras, que assegure que os 'direitos republicanos' dos cidadãos sejam respeitados (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Com o crescimento da democracia no mundo, a sociedade contemporânea depende cada vez mais da qualidade das instituições democráticas, inclusive para resolução de questões econômicas, que não se limitam ao universo técnico das decisões, pois são influenciadas fortemente pelo arcabouço político existente. Diante disso, é que se expandiu a ideia de se construir mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes sejam constrangidos a responder ininterruptamente por seus atos e omissões perante os governados.

Para viabilizar o efetivo funcionamento desse sistema, fez-se necessário que uma série de procedimentos legais e administrativos passasse a ser observada, com o estabelecimento prévio dos valores das despesas e das receitas que o executivo ficaria autorizado a realizar, com o objetivo de contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e sua maior transparência e a responsabilização do poder público frente à sociedade.

2.2 GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Para Oliveira (2009), o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. Ou seja, não se restringe a uma peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento, por meio do qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos (SALVADOR, 2012).

De acordo com Abrucio e Loureiro (2004), o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas. Através dele, os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Pode-se dizer então que a escolha do programa a ser implementado pelo Estado e como será implementado reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos.

Oliveira (2009) corrobora com essa ideia afirmando que o orçamento é, desde suas origens, uma peça de cunho político, ou seja, ele serve para orientar as negociações sobre quotas de

sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos.

Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas e, dessa forma, o estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social. O orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses. É ele que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo (SALVADOR, 2012).

De acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013), a literatura apresenta um grande volume de conceituações para o termo orçamento, que refletem as diferentes visões acerca do papel desse mecanismo na sociedade. Os autores destacam que Sanches (1997, p. 168) registrou o conceito de orçamento da seguinte forma:

“ORÇAMENTO – Documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. ...”

A origem do orçamento tem uma conotação de controle e poder bem mais simplista que os objetivos atuais que, sem perder a finalidade de controle e distribuição do poder, associaram ao orçamento público a capacidade de expressar políticas, promover o gerenciamento da ação de governo e buscar eficiência, eficácia e efetividade (ALBUQUERQUE, MEDEIROS E FEIJÓ, 2013). Ao longo dos anos, para que o controle fosse mais eficaz, tornou-se necessária a vinculação do orçamento a normas e regras que orientassem a sua elaboração e execução.

A partir daí foram estabelecidos os chamados “Princípios Orçamentários”. Essas regras estão definidas na Constituição, na Lei nº 4.320/64, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. São eles:

- 1) Unidade – um só orçamento por esfera de governo;
- 2) Universalidade – deve conter todas as receitas e despesas;
- 3) Anualidade – refere-se a um período limitado de tempo (1 ano);
- 4) Exclusividade – a Lei Orçamentária deve conter apenas matéria orçamentária e dispor somente sobre matéria orçamentária;
- 5) Especificação/Especialização – as despesas devem ser classificadas e discriminadas;
- 6) Publicidade – o conteúdo orçamentário é público;
- 7) Orçamento bruto – as receitas e despesas devem constar no orçamento em seu valor bruto;
- 8) Não-afetação de receitas – nenhuma parcela da receita geral deve ser reservada para determinados gastos;

9) Equilíbrio – o orçamento deve ter suas receitas e despesas balanceadas; e

10) Legalidade – o orçamento público deve passar pelo exame e pela aprovação do parlamento (ALBUQUERQUE, MEDEIROS E FEIJÓ, 2013).

O ciclo de gestão dos recursos públicos compreende os instrumentos elaborados na etapa de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) e continua com as etapas de execução orçamentária e financeira e, posteriormente, de controle e avaliação (ALBUQUERQUE, MEDEIROS E FEIJÓ, 2013).

2.2.1 Plano Plurianual – PPA¹⁹

O PPA é o instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Ele estabelece para a administração pública as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a aplicação dos recursos, que podem ser públicos ou privados, para um período equivalente ao de um mandato do chefe do Poder Executivo.

O PPA traduz, de um lado, o compromisso com estratégias e a visão de futuro e, de outro, a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado, nos programas de governo e junto aos órgãos públicos. Sua finalidade é influenciar as ações que venham a suprir as necessidades imediatas, segundo estratégias e visão de longo prazo.

O PPA compõe-se basicamente de uma base estratégica e de programas de governo. A base estratégica compreende: a análise da situação econômica e social; as diretrizes, objetivos e prioridades de governo propostas pelo Chefe do Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo; a previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas; e as diretrizes, objetivos e prioridades dos órgãos setoriais compatíveis com a orientação estratégica de governo. Já os programas compreendem: a definição dos problemas a serem solucionados e os objetivos a serem alcançados na superação desses problemas; e o conjunto de ações (ou iniciativas) que deverão ser empreendidas para se alcançar os objetivos estabelecidos.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO²⁰

¹⁹ Esse subitem foi todo escrito com base na referência bibliográfica: Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013).

²⁰ Esse subitem foi todo escrito com base na referência bibliográfica: Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013).

A LDO é o elo entre o PPA, que funciona como um plano de Governo, e a LOA, instrumento de viabilização da execução dos programas governamentais. Sinteticamente, a LDO estabelece, dentre os programas incluídos no PPA, quais – como e com qual intensidade – terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente e disciplina a elaboração e execução dos Orçamentos. Cabe à LDO, como instrumento intermediário entre o Planejamento e o Orçamento, dispor sobre as normas para o controle de custos e avaliação de resultados dos programas financiados com recursos orçamentários.

A LDO disciplina as alterações na legislação tributária, em especial com relação a projeto que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária. Pode ainda estabelecer que na estimativa das receitas do projeto de Lei Orçamentária e da respectiva lei poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições. Essa Lei, muitas vezes, assume ainda a responsabilidade adicional de preencher as lacunas da legislação e passa a incluir também em seu texto a definição da estrutura e da organização dos Orçamentos, assim como normas gerais de gestão orçamentária e financeira.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA²¹

No Brasil, os recursos do orçamento público federal são expressos na LOA, aprovada pelo Congresso Nacional. A Lei estima as receitas e fixa o montante da despesa autorizada para o exercício financeiro. A LOA é a expressão monetária dos recursos que deverão ser mobilizados, no ano específico de sua vigência, para execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo.

Seguindo o princípio da especificação, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vedou consignar na LOA crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada. Dessa forma, as despesas são discriminadas, quanto à sua natureza, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. A peça se organiza da seguinte forma:

Orçamento Fiscal, referente aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as empresas estatais dependentes;

Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidade e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, inclusive das empresas estatais dependentes; e

²¹ Esse subitem foi todo escrito com base na referência bibliográfica: Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013).

Orçamento de Investimento das empresas em que o ente público, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

2.3 RECEITA ORÇAMENTÁRIA²²

É notável a relevância da Receita no processo orçamentário cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a Despesa e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa. Além disso, a Receita assume fundamental importância na gestão pública, em decorrência de singularidades como a sua distribuição e destinação entre as esferas governamentais.

A literatura de finanças traz várias conceituações de receita. De maneira simples, receita seria o ingresso de dinheiro nos cofres públicos para o atendimento das necessidades da coletividade, ou seja, a finalidade estatal. Entretanto, nem todo ingresso de recursos representa uma receita orçamentária. Determinados ingressos representam meros movimentos financeiros nos cofres públicos, mas não dispõem dos elementos necessários para serem considerados receitas orçamentárias. Receita, sob o enfoque patrimonial, é tudo que aumenta a situação líquida de uma entidade, reconhecida no setor público brasileiro como Variação Patrimonial Aumentativa – VPA, mas existem Receitas Orçamentárias que não constituem VPA.

De maneira geral, Receita Orçamentária é todo ingresso que pode ser utilizado para financiar uma despesa orçamentária, e pode ou não alterar a situação líquida patrimonial, ou seja, pode ou não gerar uma VPA. No geral, classifica-se as receitas em **Originárias**, caso sejam originadas da cobrança por serviços prestados pelo Estado ou pela venda de bens ou direitos do patrimônio público, ou **Derivadas**, quando derivam de outros, ou seja, do patrimônio dos contribuintes, sem nenhuma contraprestação específica, ou com alguma contraprestação, mas de caráter obrigatório, independente do uso do serviço.

De acordo com os efeitos provocados no patrimônio líquido da entidade a Receita Orçamentária poderá ser classificada como **Efetiva e Não Efetiva**. Quanto ao aspecto da constância e eventualidade, as receitas são classificadas em **Ordinária**, que ocorrem regularmente em cada período financeiro, ou **Extraordinária**, que decorrem de situações emergenciais ou de caráter eventual. Quanto à obrigatoriedade, elas podem ser **Compulsórias**, cujas origens encontram-se nas legislações que impõem aos particulares uma obrigação, ou

²² Tópico formulado a partir de informações contidas em Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013), com adaptações no texto original.

Facultativas, que possuem sua origem nos atos jurídicos bilaterais decorrentes da vontade das pessoas.

Sob a ótica das classificações orçamentárias, as receitas ainda possuem: a) classificação por categorias econômicas / natureza da receita (origem) – implica informar qual receita foi arrecadada; b) classificação por fonte / destinação de recursos (vinculação) – implica indicar em que deverão ser utilizados os recursos arrecadados; e c) classificação por indicador de resultado primário (impacto fiscal) – implica indicar se a receita arrecadada impacta ou não o resultado primário. Ao ingressar no caixa, a receita deve ser classificada sob esses três aspectos.

Uma receita poderá ter uma ou mais destinações, que é o processo pelo qual os recursos originários de receitas orçamentárias públicas são vinculados a uma despesa específica ou a qualquer que seja a aplicação de recursos. Esse processo demonstra para a sociedade a destinação da receita desde a previsão até o efetivo pagamento das despesas constantes dos programas e ações governamentais. Facilita ainda a fiscalização por parte do parlamento quanto ao cumprimento da legislação, atendendo à necessidade de transparência no gasto público e controle das fontes de financiamento das despesas.

A destinação de Receita Orçamentária para fins de aplicação é dividida em Destinação Vinculada – para aplicação das finalidades específicas estabelecidas pela legislação vigente; e Destinação Ordinária – alocação livre de fonte, parcial ou totalmente, para atender às finalidades gerais do ente.

Para realizar o controle das destinações de forma mais detalhada foi instituído pelo Governo Federal, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), um mecanismo de controle denominado “fontes de recursos”. As fontes de recursos constituem-se em determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Assim, quando os recursos ingressam no caixa do Tesouro, a primeira necessidade é a identificação da origem da receita, que é feita pela classificação da Natureza da Receita, e em seguida, precisa-se garantir que as destinações sejam cumpridas. No Brasil, grande parte da receita pública é instituída com destinação previamente estabelecida, ficando reservada para ser utilizada em determinada finalidade, normalmente fixada em lei ou na própria Constituição.

2.4 VINCULAÇÃO DE RECEITAS

De acordo com as informações apresentadas por Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013), no Brasil, a Constituição Federal consagra o princípio da não-afetação de receitas nos incisos IV e IX

do artigo 167, que veda a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa, e impede a vinculação de receita de impostos, ressalvadas as vinculações estabelecidas pela própria Constituição, conforme está consolidado no Quadro 2.1.

QUADRO 2.1
VINCULAÇÕES DE RECEITAS AUTORIZADAS NA CF. 88

TIPO	DESCRIÇÃO
Transferências Constitucionais entre entes da Federação	por exemplo, as participações dos Estados, Municípios e Distrito Federal no produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados, sobre a propriedade rural, sobre a propriedade de veículos automotores, sobre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – as chamadas repartições de receitas tributárias
Aplicação de valor mínimo em ações de educação e saúde	são as vinculações para as áreas de saúde e educação. Para educação, a Constituição determina a vinculação da aplicação da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, onde a União deve aplicar nunca menos do que 18% e os Estados, Distrito Federal e Municípios, nunca menos de 25% nessa área. Para a saúde a vinculação da receita de impostos é de 12% para Estados e 15% para Municípios
Atividade de administração tributária	parte da receita de impostos deve ser destinada, por exemplo, para aperfeiçoamento da atividade tributária, inclusive pagamento de salários de fiscais
Prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta	no processo de renegociação das dívidas de Estados e Municípios com a União, foi vinculada parte da receita de impostos para pagamento do serviço da dívida. Também no caso de garantias e contragarantias de empréstimos os entes podem oferecer parte da receita de algum imposto, sendo estes casos permitidos pela Constituição

Fonte: Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013) – elaboração própria.

Ainda assim, Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013) asseveram que, no cenário atual, existem inúmeras outras vinculações de receita (além das previstas na Constituição), que não contrariam o dispositivo constitucional da não-afetação, pois vinculam o produto de receitas oriundas de taxas, contribuições e outros ingressos não tributários

Ou seja, no setor público brasileiro, parcela expressiva do produto da arrecadação dos impostos, contribuições e outras receitas públicas não pode ser livremente programada a cada ano, visto que sua utilização se encontra previamente estabelecida pela própria Constituição ou

em diversos dispositivos legais. Isso porque, diante da natural carência de recursos com que contam os governos e da ilimitada demanda da sociedade por bens e serviços públicos, foram se ampliando ao longo do tempo os normativos constitucionais e legais que buscavam privilegiar determinados gastos.

Ainda que não contrariem o princípio da Carta Magna, tais vinculações prejudicam em muito a alocação dos recursos públicos, reduzindo a margem livre de sua aplicação. Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013), deve-se observar que orçamentos excessivamente vinculados trazem dificuldades de toda a sorte, principalmente no que diz respeito à escassez de recursos em programas de elevada prioridade e excesso em outros de menor importância, mas que possuam recursos vinculados legalmente.

Para Salvador (2012), os efeitos da vinculação orçamentária às políticas sociais específicas asseguram os gastos mínimos em políticas de saúde e educação. Ou seja, as despesas vinculadas são importantes despesas do Estado brasileiro para garantir direitos. Contudo, nem sempre o fato de garantir a vinculação significa que os gastos são feitos de forma a garantir a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal, buscando erradicar as desigualdades sociais.

Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013) também defendem que, de acordo com a experiência brasileira, a vinculação de recursos não gera uma melhoria do gasto público ou melhor administração dos recursos. Muitas vezes gastam-se os recursos simplesmente porque tem-se a obrigação legal ou constitucional de gastar naquela área e, de maneira geral, a vinculação de receitas acarreta uma série de dificuldades para uma boa gestão das finanças públicas, como inversão de prioridades, engessamento de prioridades, automatismo do gasto e baixa elasticidade da despesa vinculada.

Ainda de acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013), em muitas outras situações, o mecanismo de destinar previamente recursos para determinadas finalidades está associado com a crença de que vincular recursos acarreta uma melhoria no controle do gasto público, com os recursos menos suscetíveis à corrupção. Entretanto, as regras e legislações que visam garantir a boa e responsável gestão dos recursos públicos são aplicadas à todas as ações governamentais, sejam elas financiadas com recurso vinculado ou com recurso de livre alocação.

O fato é que a tradição orçamentária do Brasil valoriza a vinculação de receitas e isto se reflete na legislação brasileira. A própria LRF preocupou-se em garantir que os eventuais saldos de caixa de recursos legalmente vinculados somente sejam utilizados no objeto de sua vinculação. Ou seja, tirando os casos em que a regra é de aplicação dos valores ou percentuais mínimos em determinado exercício em área específica, quando há somente vinculação de receitas não há

obrigatoriedade de aplicação, no mesmo exercício, dos recursos arrecadados. Logo, a vinculação garante que o recurso, quando gasto, será gasto para aquela finalidade, mas não garante o montante e nem quando será gasto (ALBUQUERQUE, MEDEIROS E FEIJÓ, 2013).

2.5 DESPESA ORÇAMENTÁRIA²³

O conceito de despesa pública adotado por Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p.231) define:

*“[...] o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos...; ou
[...] a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo.”*

O arcabouço jurídico do País está instituído de modo que o gasto público ocorra mediante prévia autorização legislativa, consignada formalmente em lei, consagrando assim o princípio da legalidade. Em respeito ao princípio orçamentário da universalidade, todos os desembolsos orçamentários são caracterizados como despesa e deverão possuir previsão no orçamento. Destaca-se que “despesa” não se confunde com desembolso de caixa, pois alguns desembolsos representam meras saídas de recursos dos cofres públicos. Da mesma forma que ocorre com a receita pública, a realização da despesa pública se relaciona com o Orçamento Anual, de modo que os desembolsos podem ser classificados em “Orçamentários”, tratados como despesas, e “Extra orçamentários”.

Os desembolsos extra orçamentários, como a própria denominação sugere, não estão previstos no orçamento e correspondem a fatos de natureza financeira, decorrentes da própria gestão pública, como por exemplo, restituições de tributos, devolução de depósitos em caução, devolução de depósitos judiciais e pagamento de consignações. A despesa orçamentária está estruturada e agrupada segundo determinados critérios, os quais são definidos com o objetivo de atender às necessidades de informação demandadas pelos agentes públicos ou por qualquer cidadão que participe do processo orçamentário em qualquer de suas etapas, bem como pela sociedade organizada.

As classificações orçamentárias permitem visualizar a despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Aqui, considerando o foco desta

²³ Tópico formulado a partir de informações contidas em Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013), com adaptações no texto original.

pesquisa nas diferentes formas aplicar recursos para atender às demandas de programas e projetos de governo, importa detalhar mais profundamente a classificação Institucional – “quem é o responsável pela programação?”; a classificação por Fonte/Destinação do Recurso – “de onde virão os recursos para realização da despesa?”; e a classificação por Modalidade de Aplicação – “qual a estratégia para a realização da despesa?”

A classificação institucional agrupa as despesas conforme as instituições autorizadas a realizá-las, relacionando os órgãos da administração pública direta ou indireta responsáveis pela dotação aprovada. Essa classificação é relevante porque um órgão ou uma unidade orçamentária pode, em casos especiais, não corresponder a uma estrutura administrativa, como ocorre, por exemplo, com alguns fundos e outras entidades com personalidade jurídica própria.

A fonte/destinação de recursos é o elemento que associa a classificação da receita com a classificação da despesa. A indicação da fonte permite um acompanhamento, por parte do Legislativo e dos órgãos de controle, do cumprimento das vinculações constitucionais e legais previstas.

A classificação quanto à modalidade de aplicação define qual a estratégia será utilizada pelo ente da federação para a execução da despesa. Basicamente as estratégias possíveis são: a) Aplicação Direta; b) Transferências; c) Repasse Fundo a Fundo; ou d) Delegação.

As aplicações diretas são utilizadas quando a unidade orçamentária aplica diretamente os créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social.

As transferências podem ocorrer entre entes da federação (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), incluindo suas entidades da administração indireta, para realização das despesas orçamentárias. Também se enquadram nessa modalidade repasses a instituições privadas (com ou sem fins lucrativos), a instituições multigovernamentais, a consórcios públicos e ao exterior (entidades governamentais de outros países, organismos internacionais e fundos instituídos por diversos países, inclusive se tiverem sede ou receberem os recursos no Brasil).

Os repasses fundo a fundo são executados entre os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), quando se trata de recurso vinculado a fundos específicos, como por exemplo entre o Fundo Nacional de Saúde e os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde.

Delegação é a modalidade aplicada quando os recursos do ente delegante são repassados a outro ente ou consórcio público para a realização de despesas relativas a uma ação de responsabilidade exclusiva do delegante.

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTOS ECONOMICOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 FALHAS DE MERCADO E FALHAS DE GOVERNO

O Estado é a instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos de cada Estado-nação, por meio de todas as instituições legais que cria ou legitima, e que são parte constitutiva dele próprio. É nessa qualidade que o Estado moderno desempenha o papel econômico fundamental de institucionalizar os mercados, e, mais amplamente, de promover o desenvolvimento econômico do país e a segurança econômica de cada um de seus cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Governos não criam recursos. Eles arrecadam da sociedade e os aplicam em suas políticas públicas. Esses recursos são, naturalmente, escassos e devem ser utilizados da maneira mais eficiente possível. Dessa forma, avaliar é etapa essencial para aperfeiçoar as políticas públicas e aprimorar a alocação dos recursos e a qualidade do gasto público, visando melhorar a prestação de serviços à sociedade (BRASIL, 2018).

Em sua dissertação de mestrado, Pereira (1999) destaca que o objetivo da Economia do Bem-Estar (EBE) é estudar a alocação eficiente de recursos por uma sociedade. Como os recursos são escassos, a alocação ótima será aquela que maximiza o bem-estar de produtores e consumidores, subordinada às limitações das quantidades disponíveis. A abordagem da EBE nas políticas públicas representa uma espécie de triunfo da microeconomia neoclássica, que, por sua vez, tem uma superestrutura construída sobre um modelo de ser humano racional que sempre procura maximizar seu próprio interesse (utilidade).

Além desse “personagem”, no mundo da EBE há um ator benevolente (o Estado), que somente se interessa pelo bem-estar da sociedade como um todo. A análise econômica aplicada à política pública seria uma extensão do mundo das finanças, no qual as agências governamentais procurariam maximizar o benefício líquido em nome da sociedade como um todo, a exemplo da firma que o faz em nome dos seus donos ou acionistas.

Brasil (2018) defende que a reforma das políticas públicas está ligada à ideia de que governos precisam ser capazes de avaliar suas políticas e demonstrar o impacto de suas ações e como elas beneficiam os seus cidadãos. Para promover o ajuste necessário às contas públicas e retomar o crescimento equilibrado, é imprescindível a racionalização da execução do gasto público, priorizando as políticas públicas eficientes, com foco na melhoria da prestação de serviços e na redução dos custos, com o cidadão posicionado no centro das decisões governamentais.

A economia de mercado é um mecanismo para alocar recursos e organizar a atividade econômica da forma mais eficiente possível. Porém, nem todo esse funcionamento é perfeito. Algumas vezes, a livre interação entre agentes econômicos produz distorções que causam mais efeitos negativos do que positivos. Assim, falha de mercado é a situação econômica onde um mercado não consegue produzir uma alocação natural que seja eficiente. No contexto normativo, essas falhas podem ser corrigidas por meio da regulação econômica, onde um ente superior passa a organizar e fiscalizar o funcionamento dos agentes que participam desse mercado (REIS, 2018).

O “reino” da microeconomia neoclássica é o do mercado livre ou competitivo. Isso requer, todavia, que os indivíduos tenham informações perfeitas que irão permitir que suas preferências sejam maximizadas, produzindo a chamada “solução eficiente”. Decorre logicamente desta situação a prescrição para a ação governamental: corrigir as falhas de mercado. Tais falhas existem quando o mercado, por si, não consegue levar a uma maximização do bem-estar.

As causas possíveis para falhas de mercado incluem: (a) barreiras na entrada ao mercado; (b) capacidade diferenciada da informação dos agentes; (c) exclusão de certos tipos de custos e benefícios nas transações de mercado; (d) a existência de externalidades e (e), principalmente, a existência de bens públicos (tais como a qualidade do ar ou a segurança nacional) que o mercado não consegue ofertar.

Em todo caso, o papel do formulador da política pública (ação normativa estatal), portanto, é identificar a natureza e a extensão da falha de mercado e descrever a melhor forma de mitigá-la. (PEREIRA, 1999). Ou seja, como o mercado nem sempre proporciona o equilíbrio competitivo eficiente e falhas de mercado surgem, justificando, em princípio, uma intervenção governamental de forma a corrigir a ineficiência gerada (ANDRADE, 2004).

O Estado, então, exerceria um papel regulatório, com o objetivo de garantir o equilíbrio do mercado, coibindo práticas distorcidas dos agentes econômicos. Isto é, a regulação teria o objetivo de corrigir as falhas de mercado, assegurando o equilíbrio interno do sistema regulado (CAMPOS, 2008). Aragão (2004, p.37) conceitua a regulação da seguinte forma:

“A regulação estatal da economia é o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis.”

Até o começo dos anos 60, a teoria dominante sobre a regulação era aquela denominada como “análise normativa como uma teoria positiva”. Essa teoria considera que as falhas de mercado são as razões que levam à regulação de determinada atividade econômica. As principais falhas são imperfeições na concorrência – em geral monopólios ou oligopólios –, externalidades, assimetrias de informação e insuficiente provisão de bens públicos. Uma vez adotadas medidas

regulatórias, supõe-se que os agentes reguladores diminuem ou eliminam as ineficiências geradas pelas falhas de mercado. Essa teoria pressupõe que os legisladores e reguladores são maximizadores do bem-estar social, buscando corrigir problemas de falhas de mercado (CAMPOS, 2008).

Entretanto, as limitações da aplicabilidade das soluções normativas, tendo em vista obstáculos de natureza política, são reconhecidas pelos próprios teóricos desta escola. No começo dos anos 70, iniciou-se uma inflexão crítica em relação à regulação econômica realizada pelo Estado. A teoria começou a identificar as falhas de governo. O Estado deixa de ser visto como um ente benevolente e é retratado como uma fonte potencial de ameaça ou de recursos para toda atividade econômica na sociedade (CAMPOS, 2008).

A análise positiva – denominada Teoria da Regulação Econômica – incorpora elementos da ciência política para avaliar as limitações da aplicabilidade das soluções normativas. A teoria analisa as falhas de governo que dificultam a implementação de políticas que deveriam ser estabelecidas para solucionar falhas de mercado (CAMPOS, 2008). Nesse sentido, a Teoria da Regulação Econômica passou a incluir a dimensão política na análise da formulação das políticas regulatórias porque, por sua natureza, a regulação necessariamente implica em uma redistribuição de renda, pois gera custos para alguns grupos e benefícios para outros. Ou seja, a regulação pode ser vista como um bem econômico para o qual existe um mercado com oferta e demanda em que grupos ofertam regulação e outros grupos disputam regulação favorável a seu bem-estar (CAMPOS, 2008).

A tese, portanto, é que a ação regulatória é resultado da interação de interesses privados, orientados exclusivamente pela busca de benefícios e tratar-se-ia de um verdadeiro comércio regulatório, totalmente estranho a qualquer ideia de interesse público (CAMPOS, 2008). Isso significa que, na presença de falha de governo, o comportamento público tende a ser caótico e oportunista e há uma perda da confiança de que intervenções públicas possam eliminar ou reduzir falhas de mercado. Além disso, as falhas de governo podem levar a intervenções públicas com consequências imprevisíveis e indesejáveis, inclusive podendo causar incremento das falhas de mercado.

As falhas dos reguladores em servir ao interesse público são utilizadas como críticas aos fundamentos da intervenção estatal para a correção das falhas de mercado. Argumenta-se que os reguladores não buscam a maximização do bem-estar, de forma que não é por acidente que as decisões dos reguladores resultam em ineficiência econômica e perdas para o bem-estar social (CAMPOS, 2008).

3.2 LIMITES DA ATUAÇÃO DO GOVERNO: TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A linha de argumento desenvolvida acerca do fenômeno regulatório nos anos 1970 foi a Teoria da Escolha Pública – TEP. O argumento básico é que, seja no mercado, seja na política, os indivíduos comportam-se da mesma maneira, movidos pelas mesmas motivações, o interesse próprio. As políticas públicas não seriam conduzidas por motivações alheias ao interesse pessoal daqueles envolvidos – políticos, burocratas, lobistas -, em nome de alguma entidade abstrata da dimensão do interesse público. A TEP é cética quanto à eficiência de uma escolha coletiva – escolha pública (CAMPOS, 2008).

Sendo assim, a Teoria da Escolha Pública estuda os processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da Economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e auto interesse que definem o *homo economicus*. Trata-se de um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da Ciência Política, tais como as decisões do Legislativo, os efeitos das regras eleitorais, o comportamento dos grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia, entre outros.

A TEP refere-se às decisões coletivas sobre bens públicos, destacando o fato de que as decisões coletivas são resultado de decisões individuais. Ela constitui uma abordagem interdisciplinar da relação entre Economia e Política (BORSANI, 2004). Um dos principais objetivos dos estudos tem sido determinar como se efetivam os processos políticos e seus efeitos na economia, evidenciando a estreita relação dos resultados econômicos com as regras e procedimentos para a tomada de decisões no âmbito político (CAMPOS, 2008). Assim, os objetos principais de análise da TEP são as resoluções tomadas nas diferentes instituições políticas dos estados democráticos representativos (BORSANI, 2004).

Segundo a perspectiva da TEP, a escolha das políticas públicas dos governos é resultante de opções motivadas por preferências individuais, feitas sob determinadas regras e procedimentos de decisão coletiva. Em face de tais regras cada participante escolhe sua estratégia segundo o critério de maior utilidade individual (maximização dos benefícios) (BORSANI, 2004).

O modelo de política e democracia da escolha pública é bastante simples. Presume-se que a política seja um sistema que consiste em quatro grupos de tomadores de decisões – eleitores, políticos, burocratas e grupos de interesses. Presume-se que indivíduos sejam maximizadores racionais de utilidade que buscam benefícios do sistema político: os políticos buscam votos; os burocratas buscam segurança no trabalho e orçamentos; grupos de interesses e eleitores buscam mais riqueza e renda (CAMPOS, 2008).

A Teoria da Escolha Pública procura fornecer modelos positivos realistas da política e tenta achar métodos de fazer escolhas coletivas que tenham características normativas desejáveis. Os ensinamentos dessa teoria são fundamentais para o processo de elaboração de regras e procedimentos para a viabilização de políticas públicas regulatórias que possam superar as falhas de mercado e de governo, promover o bem-estar e a eficiência econômica. Ela avalia os problemas da relação entre representantes e representados e preocupações com comportamento estratégico, centrais para governos representativos democráticos e para o funcionamento das burocracias. A análise normativa especifica condições desejáveis para procedimentos de escolha coletiva e procura processos decisórios que satisfaçam essas condições (CAMPOS, 2008).

Os principais conceitos desenvolvidos na perspectiva da TEP estão descritos no Quadro 3.1. Esses conceitos procuram explicar os resultados das escolhas públicas e o comportamento dos principais atores políticos nas diferentes instancias de decisão coletiva de uma democracia. Por meio da análise da Teoria da Escolha Pública é possível observar que, nos processos de decisão coletiva das democracias, se produzem certas ineficiências ou custos para o conjunto da sociedade (BORSANI, 2004).

Estreitamente interligada à TEP, está a chamada Teoria da Escolha Social, cujo objeto de análise são as escolhas coletivas feitas nas instituições públicas. Porém, a preocupação da Teoria da Escolha Social não está em saber como são efetivamente tomadas as decisões coletivas no âmbito político (como é o caso da TEP), mas em determinar quais são, ou deveriam ser, os procedimentos democráticos que garantem (ou garantiriam) escolhas do conjunto da sociedade (escolhas sociais), sobre diversos assuntos, de forma tal que essas escolhas sejam realmente a agregação de preferências individuais que efetivamente maximizem a satisfação ou bem-estar do conjunto social (BORSANI, 2004).

QUADRO 3.1
CONCEITOS DA TEP

Conceitos da TEP	Descrição
Regra da maioria	A unanimidade é a regra mais adequada para se obter um resultado satisfatório, porém, o alto custo (em tempo) demandado para que decisões unânimes sejam atingidas impossibilita a adoção dessa regra nas modernas democracias, devendo as decisões nas instituições democráticas serem tomadas pela maioria. A questão reside em determinar qual é a maioria ótima. A regra da maioria, especialmente a maioria simples, é objeto de crítica por parte dos autores da TEP pelas suas limitações como procedimento capaz de levar a decisões coletivas ótimas.
Teorema do eleitor mediano	O eleitor mediano é aquele que opta por uma quantidade que está na média das preferências do grupo, e o teorema do eleitor mediano estabelece que o resultado de uma eleição majoritária tende a ser a preferência do eleitor mediano. Aplicado a uma democracia representativa, o teorema explica que, entre dois candidatos e supondo que todos votem, será eleito aquele com uma proposta mais próxima da preferência do eleitor mediano e ambos tenderão a desenhar plataformas similares.
Paradoxo do voto	O paradoxo do voto demonstra que, numa decisão entre mais de duas opções, um processo de escolha entre pares de alternativas nem sempre resulta na opção preferida pelo grupo.
Poder de agenda	A ordem das votações afeta o resultado, o que conduz à assertiva de que detém grande poder aquele que decide as matérias a serem votadas e sua ordem de apreciação pelo plenário, haja vista sua possibilidade de influenciar o resultado final.
Voto estratégico	Quando eleitores fazem uso do paradoxo do voto utilizando um comportamento estratégico, considerando eleições em dois turnos. No primeiro turno, ao invés de votar no seu candidato, vota naquele que seria o concorrente mais fraco para ele no segundo turno.
<i>Logrolling</i>	A expressão <i>logrolling</i> designa o intercâmbio de votos entre os legisladores para a aprovação de diferentes leis. Trata-se das negociações por leis e emendas, frequentes na maioria dos sistemas democráticos, cujo objetivo é que todos os integrantes da negociação fiquem satisfeitos com o resultado.
Problemas de ação coletiva e grupos de interesse	Um grupo de interesse ou grupo de pressão é um conjunto de indivíduos, empresas ou outro coletivo, com um ou mais interesses em comum, que se unem para exercer influência sobre o governo na aprovação de leis favoráveis aos seus objetivos.
<i>Rent seeking</i>	<i>Rent seeking</i> é o nome dado ao comportamento que visa obter do governo privilégios de mercado, geralmente relacionados à regulamentação dos monopólios. Estão incluídas aí atividades de organização de um <i>lobby</i> para atuar no Congresso, contratação de advogados e outros especialistas, a veiculação de propagandas entre outros.
Teorias sobre a burocracia	A implementação de toda decisão política nas democracias modernas passa necessariamente pela burocracia pública. Nesse sentido as políticas efetivamente implementadas e a forma como são implementadas são resultados de decisões coletivas que incluem não somente as instituições de decisão política, o Executivo e o Legislativo, mas também a burocracia. A questão fundamental a ser resolvida é de que forma, e em que grau, a burocracia influencia as ações e as decisões emanadas do governo.
Ciclos político-econômicos	Essa linha de estudos existe em razão da importância das eleições e da ideologia partidária nos resultados macroeconômicos e introduz o enfoque racional no comportamento dos governantes. Parte-se de dois tipos de modelos, com perspectivas distintas sobre as motivações dos partidos e sobre as preferências dos eleitores: modelo "oportunista" (os partidos políticos não ganham eleições para formular políticas e sim formulam políticas para ganhar eleições) e modelo de "ciclos partidários" (não são somente as eleições e a lógica de maximização dos votos que motivem os partidos. A ideologia do partido também importa).

Fonte: (BORSANI, 2004) - elaboração própria

3.3 EFICIÊNCIA E INEFICIÊNCIA DO GOVERNO

Segundo Arvate (2004), entre as justificativas encontradas para a existência de governos, apresentam-se a correção de falhas de mercado e a alocação de recursos públicos de maneira equânime. Segundo a literatura da TEP, os processos políticos ocorrem dentro de um quadro institucional estabelecido, repleto de incentivos perversos, com informações caras e tendenciosas, tornando a escolha coletiva economicamente ineficiente. As políticas democráticas, em consequência, não são realmente o governo do povo, mas, em vez disso, são uma competição intensa por poder mediante votos entre políticos competindo entre si (CAMPOS, 2008).

Diante do quadro de ineficiência de muitas das intervenções governamentais, duas grandes linhas de soluções são propostas. Uma delas segue no sentido de transferir as atividades governamentais para o mercado. A outra, aponta para a necessidade de reformas “quase-mercados”, tornando o governo eficiente. As reformas de “quase-mercados” tendem a propor que políticas, programas e projetos públicos sejam submetidos a avaliações de viabilidade (financeira e, preferencialmente, econômica) antes de serem implementados.

Markandya (2006) destaca que a formulação de políticas pública é, pela sua própria natureza, uma atividade fragmentada, desenvolve-se de maneira um tanto quanto caótica e, em boa medida, de maneira contraditória. O arranjo e as interações subsequentes das políticas têm muito em comum com as estruturas sociais que os criam o que torna essencial entender as causas das características básicas do processo de formulação de políticas públicas, as suas consequências para a eficácia, a eficiência e a equidade de uma determinada política.

De acordo com os teoremas fundamentais do bem-estar, eficiência, no sentido de Pareto, significa que não é possível realocar os recursos da economia de forma a aumentar o bem-estar de um indivíduo, sem reduzir o bem-estar de pelo menos um outro indivíduo. Se, por qualquer razão, uma dada alocação eficiente não é considerada como socialmente justa, uma outra alocação eficiente de Pareto pode ser obtida por meio de mercados competitivos, desde que se faça uma redistribuição da dotação de recursos entre os indivíduos. Entretanto, é necessário que a redistribuição de recursos seja “adequada”, no sentido de não provocar distorções nas escolhas dos agentes econômicos, de forma que as condições de eficiência econômica continuem a ser satisfeitas (SIQUEIRA, NOGUEIRA E BARBOSA, 2004).

O Estado, enquanto formulador de políticas, pode utilizar diversos mecanismos para a correção das falhas de mercado, com destaque para: (i) políticas de comando e controle, (ii) mecanismos baseados em instrumentos de mercado para operar como incentivos positivos ou

negativos ao comportamento causador das falhas; ou (iii) uma combinação desses mecanismos - de mercado e de comando e controle (FERREIRA e ORTIZ, 2004).

A regulamentação pública, entretanto, como toda e qualquer atividade, também produz custos. De acordo com Ferreira e Ortiz (2004), os custos com a regulamentação pública podem ser listados em três categorias: (i) custos incorridos pelo governo na administração e manutenção das agências reguladoras; (ii) custos incorridos pelos indivíduos, empresas, governo e agências públicas no cumprimento das normas elaboradas pelas agências reguladoras; e (iii) custos indiretos ou ocultos (custos de oportunidade) da regulamentação, que são os benefícios perdidos pela utilização dos recursos disponíveis aos setores público e privado na atividade reguladora e fiscalizadora, em vez de atividades produtivas.

Além disso, é interessante observar que se o governo resolve montar uma estrutura de políticas para solucionar algum problema, a estrutura política existente será coadjuvante no processo de decisão. Quanto mais dividida for a estrutura de poder do governo (onde se tomam as decisões), funcionando o *logrolling* (ninguém veta ninguém), ao se realizarem políticas públicas, uma parte dos recursos ficará amarrada a essa divisão do poder (ARVATE, 2004). Há, de acordo com Markandya (2006), três abordagens que contribuem significativamente para a compreensão das ligações entre objetivo de uma política pública e outros objetivos socioeconômicos: (1) a teoria do planejamento econômico; (2) a teoria do segundo melhor (*second best*); e (3) a teoria da escolha pública.

A abordagem de planejamento está associada com a identificação dos vínculos entre objetivos e instrumentos na formulação de políticas. Para alcançar a eficiência na “fronteira dos objetivos”, é necessário ter tantos instrumentos de política quanto forem os objetivos ou as metas. Ao mesmo tempo, não se pode atrelar os efeitos de um instrumento exclusivamente a um objetivo (MARKANDYA, 2006).

A teoria *second-best* (teoria do segundo melhor) reconhece que instrumentos interagem e tem como seu ponto de partida o fato de que é virtualmente impossível fazer intervenções do governo que levam a economia a uma alocação de recursos pareto-eficiente (MARKANDYA, 2006). Isso acontece porque para definir uma política, geralmente leva-se em consideração as diferenças existentes entre os indivíduos em termos de capacidade contributiva. Ou seja, há uma preocupação com redistribuição e isso cria um conflito entre equidade e eficiência (SIQUEIRA, NOGUEIRA E BARBOSA, 2004). Assim, quando a implementação do instrumento mais eficiente (“*first best*”) para resolver determinada questão não pode ser implementado por qualquer motivo que seja, adota-se um instrumento “*second best*” para amenizar os impactos negativos, equilibrando as questões de equidade e eficiência da melhor forma possível (MARKANDYA, 2006).

Na teoria da escolha pública, o objetivo tem sido o de compreender a elaboração de políticas públicas no âmbito de processos democráticos. Está relacionada com falhas de governo, onde uma dada estrutura de preferências permite que o mecanismo de voto possa gerar (ou não) alocações racionais e eficientes de bens públicos (MARKANDYA, 2006). Porém, importante ressaltar que a TEP é bem mais cética do que a Teoria da Regulação Econômica quanto à possibilidade de o governo promover bem-estar social.

É evidente que diversas políticas setoriais e macroeconômicas afetam amplamente o alcance de objetivos específicos, o que torna necessário a utilização de instrumentos analíticos que possam auxiliar o processo de escolha de políticas, planos ou programas, e que minimizem as consequências negativas das falhas de governo. Como os economistas determinam as soluções de máximo benefício líquido para as políticas públicas?

A princípio, o primeiro passo é a construção de uma função de bem-estar social. Mueller (2007) define a função de bem-estar social como uma fórmula simples que agregue os benefícios líquidos (utilidades) dos indivíduos. O problema é que tal fórmula requer julgamentos de valor, tais como o dilema de tratar ricos e pobres de forma igual ou preferir que estes últimos sejam mais beneficiados com as decisões. Há problemas, pois, com a comparação interpessoal das utilidades (PEREIRA, 1999).

Para anular esta incipiente situação improlífica para o gestor público, a Economia do Bem Estar muda a abordagem para o “potencial de Pareto” ou para o “critério de *Kaldor-Hicks*”, que especifica que um curso de ação só pode ir adiante se todos os potenciais ganhadores puderem, em princípio, embora não necessariamente na prática, compensar os potenciais perdedores e ainda reter um benefício líquido (PEREIRA, 1999). Estudos de viabilidade e análises de custo-benefício são construídas sobre esse fundamento.

3.4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No final do século XX, com o aprofundamento da crise do *welfare state*, com as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, junto com o movimento da nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto em suas funções quanto a real eficácia de suas ações interventoras na realidade social (TREVISAN E BELLEN, 2008).

A questão do uso eficiente de recursos públicos tem ganhado importância nas discussões referentes às boas práticas de gestão fiscal. Ribeiro (2008) cita Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006), para quem o crescente interesse pelo tema foi motivado não apenas pelas restrições de política macroeconômica, que em geral consideram um escopo limitado para o aumento das

despesas públicas. Alguns desenvolvimentos ocorridos nos últimos anos, entre os quais a globalização e o surgimento de leis que impuseram maior transparência na prestação das contas públicas – por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em vigor desde 2000 no Brasil – passaram a exigir do setor público uma política fiscal de melhor qualidade (RIBEIRO, 2008).

Em texto publicado no sítio eletrônico da Casa Civil do Brasil, Fonseca (2018) afirma que a avaliação das políticas públicas é parte integrante de uma estrutura de decisão baseada em evidências, e uma das boas práticas de Governança do Setor Público. Sua premissa básica é verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão. De acordo com o autor, só com a efetiva utilização dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro, que os princípios de eficiência, efetividade e eficácia serão aplicados.

Embora uma medida de eficiência seja relativamente simples de se calcular quando temos estimativas sobre os custos dos insumos e a quantidade ou a qualidade dos produtos, existem algumas dificuldades relacionadas à mensuração empírica da produtividade das despesas públicas. A determinação dos custos dos serviços públicos pode ser dificultada por fatores como a falta de dados confiáveis, classificações orçamentárias deficientes e a impossibilidade de se estabelecerem custos fixos para um produto ou serviço específico. Quanto aos benefícios ou resultados obtidos, muitas vezes é difícil mensurá-los a partir de determinado gasto governamental sem que exista uma identificação mais precisa dos objetivos da política em questão (RIBEIRO, 2008).

De acordo com Trevisan e Bellen (2008), reverbera na literatura em políticas públicas que a avaliação tem o condão de aumentar a eficiência e eficácia do setor público. Entretanto, é relevante mencionar que a avaliação ainda não logrou um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos. A esse respeito, em 2018, o Governo Federal do Brasil publicou os guias “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Avaliação *Ex Ante*” – volume I, e “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Avaliação *Ex Post*” – volume II. Trata-se de referencial metodológico que visa auxiliar no processo de harmonização e coordenação das avaliações dentro do Poder Executivo Federal. Os guias são recomendados para utilização por todos os órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal, como referências e recomendações de boas práticas, com foco no aprimoramento de políticas públicas e na prestação de contas à sociedade.

Para Fonseca (2018), destacam-se as seguintes diretrizes da governança pública relacionadas ao processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas: (i) Monitorar o

desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; (ii) Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; e (iii) Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

Trevisan e Bellen (2008) discutem a forma como a avaliação é abordada na literatura. Os autores destacam Arretche (1998), que assevera que a literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-la em termos de sua eficácia, eficiência e efetividade, recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação. Citam também Costa e Castanhar (2003), que partem do pressuposto que se avaliação é uma forma de mensuração, de julgamento de valor, é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação, e nesse ponto não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais. E concluem que o que existe é um autêntico “emaranhado conceitual”.

3.4.1 Avaliação de Programas, Projetos e Políticas – tipos, processos e estratégias²⁴

Uma política pública é um curso de ação, escolhido pela autoridade pública, para tratar um dado problema ou um conjunto de problemas inter-relacionados. Ela visa atingir um objetivo de mudança, é viabilizada por meio de instrumentos selecionados para lidar com os problemas e atingir os objetivos planejados e se estrutura com base em conhecimento técnico-científico e valores como interesse público, equidade e justiça (SIMÕES, 2018).

Analisar uma política pública envolve a crítica sobre seu sentido, desenvolvimento, conteúdo e consistência: o que a motiva; como se constrói, como se decide, que problema/oportunidade busca atender; qual a sua racionalidade; que objetivo busca atingir, que instrumentos utiliza, como se integra com outras políticas etc (SIMÕES, 2018). O estudo de Rua (2009) indica que a análise de política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Determinar o sucesso ou fracasso de uma política pública é, entretanto, uma tarefa complexa, visto que sucesso ou fracasso não são um evento e sim um julgamento. Ou seja, de

²⁴ Subitem escrito com base na referência de Maria das Graças Rua - RUA, Maria das Graças. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias. Disponível em <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf> Acesso em: outubro de 2019

acordo com os critérios utilizados, o resultado da avaliação pode ser distinto. Assim, a avaliação compreende a definição de critérios, indicadores e padrões.

A avaliação formal pode contribuir para aperfeiçoar a formulação de políticas e projetos especialmente tornando mais responsável a formulação de metas, e apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos. Pode mostrar se as políticas e programas estão sendo concebidos de modo coordenado ou articulado; e em que medida estão sendo adotadas abordagens inovadoras na resolução de problemas que antes pareciam intratáveis.

Desde a década de 1980 foram feitos significativos avanços na área de avaliação, tornando-se os conceitos mais precisos, as estratégias e as técnicas mais adequadas e os instrumentos de coleta mais acurados. Além disso passou-se a distinguir os diversos tipos de avaliação que se pode efetuar. Hoje é possível discriminar as avaliações segundo o foco ou objeto, a lógica que orienta sua concepção, a ênfase metodológica etc. O Quadro 3.2 apresenta algumas das possibilidades da avaliação formal.

A definição, desenho e manejo da avaliação requerem o conhecimento de três elementos: 1 – o marco conceitual que define o que a política/programa ou projeto deve realizar, ou seja, os objetivos máximos, as metas, as estratégias ou atividades (ações) selecionadas para atingir objetivos e metas e as relações supostamente existentes entre os objetivos estabelecidos e as ações propostas; 2 - os *stakeholders*, ou seja, todos os atores que tenham algum tipo de interesse na política/programa/projeto: gestores, populações-alvo, fornecedores de insumos, financiadores e diferentes segmentos da sociedade civil envolvidos direta ou indiretamente; e 3 - os critérios que serão usados para avaliar a política/programa/projeto. Esses critérios estabelecem quais as características esperadas dos processos (ações) e/ou dos resultados (outputs/outcomes/impactos).

Especificamente quanto aos critérios, a lista é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende do que se deseja privilegiar na avaliação. Com base no manual da Unicef, os critérios mais comuns são: eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário, equidade. (TREVISAN E BELLEN, 2008). Usualmente são cinco os critérios adotados nas avaliações de política/programas/projetos, conforme está resumido no Quadro 3.3.

No que diz respeito à posição do avaliador ante o objeto avaliado, por serem destinadas a exercer controle sobre as intervenções públicas, as avaliações precisam ser conduzidas por órgãos independentes Isso porque há uma série de incentivos para que tais avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, que tendam a minimizar seus elementos de fracasso,

fazendo com que tais “avaliações” percam seu valor avaliativo, ainda que possam ser bons instrumentos de pesquisa para estudos de avaliação (TREVISAN E BELLEN, 2008).

QUADRO 3.2

TIPOS DE AVALIAÇÃO

Foco	Avaliação	Descrição / Subtipos
OBJETO	Avaliação Jurídica ou Avaliação de Conformidade	Corresponde ao exame da conformidade dos atos do gestor em relação à lei, na condução da política pública, programa ou projeto.
	Avaliação de Desempenho	Refere-se ao que se faz com relação a uma política, programa ou projeto. 1) Desempenho institucional - tem como finalidade apreciar em que medida uma instituição realiza a missão que lhe foi atribuída, mediante a consecução dos seus objetivos e o cumprimento de suas metas. 2) Desempenho pessoal - destina-se a averiguar em que medida cada indivíduo em uma instituição cumpre suas atribuições e contribui para o alcance dos objetivos e metas da instituição.
	Avaliação de Processo	Significa o conjunto de ações destinadas a produzir um bem ou serviço ou a desencadear alguma mudança numa dada realidade. 1) Monitoramento ou avaliação em processo – realizar o “acompanhamento” de uma política, programa ou projeto, de modo a identificar as vantagens e pontos frágeis na sua execução, para efetuar os ajustes e correções necessários à maximização dos seus resultados e impactos. 2) Avaliação de processo ou “a posteriori” – exame das estratégias, procedimentos e arranjos adotados na implementação de uma política, programa ou projeto, para identificar os pontos onde podem ser obtidos ganhos de eficiência e eficácia.
	Avaliação de Produto	É toda avaliação cujo foco recai sobre os produtos de uma política, programa ou projeto, em suas várias dimensões 1) Avaliação de Resultados - tem por objeto os resultados, também chamados de “outputs”, significando bens ou serviços de um programa ou projeto que são necessários para que seus objetivos finais sejam alcançados; 2) Avaliação de Impactos - trata-se de avaliação de um ou mais resultados de médio ou longo prazo, definidos como “impactos”, ou seja, consequências dos resultados imediatos. 3) Avaliação de Qualidade - o produto pode ser avaliado, também, quanto à sua qualidade. Ou seja, a capacidade de um bem ou serviço atender às expectativas do seu público-alvo.
TIMING	Avaliação antes (ex – ante)	integra as discussões em torno da formulação das alternativas, envolve a tomada de decisão, e acompanha o processo de gestão, informando-o sobre os seus avanços, riscos e limitações, desvios a corrigir, vantagens a maximizar, etc.
	Avaliação intermediária	é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir.
	Avaliação depois (ex-post)	visam trabalhar com impactos e processos, portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa.
FINALIDADE	Avaliação de matriz, de estrutura, ou de modelo	Destina-se a identificar os pontos fortes e as fraquezas de uma intervenção. A informação coletada refere-se ao desenho e implementação da política/programa ou projeto, de modo a julgar a sua eficácia.
	Avaliação de substância ou de conteúdo	Destina-se a informar os gestores para que decidam se uma política ou programa deve continuar, ser interrompida ou mudada. O foco recai sobre os resultados (eficácia) e impactos (efetividade).

Fonte: elaboração própria, referenciada por RUA, <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>>

QUADRO 3.3
CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Critério	Descrição
Eficácia	a capacidade de produzir os resultados esperados/desejados.
Eficiência	a capacidade de produzir os resultados desejados com o menor dispêndio de recursos (humanos, materiais e financeiros).
Efetividade	a capacidade de produzir resultados permanentes, diretos e indiretos, usualmente definidos como impactos, ou seja, as consequências maiores de um resultado; e de produzir o mínimo possível de efeitos colaterais ou externalidades negativas.
Equidade	a capacidade de contribuir para a redução das desigualdades e da exclusão social.
Sustentabilidade	a capacidade de desencadear mudanças sociais permanentes, que alteram o perfil da própria demanda por políticas/programas sociais e que retroalimentam o sistema de políticas sociais.

Fonte: elaboração própria, referenciada por RUA, <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>>

Uma política, programa ou projeto pode ser tratada de diversas formas, abordando diferentes dimensões, segundo sua especificidade e segundo os aspectos considerados mais prioritários para a avaliação. Dependendo das características da intervenção e dos interesses quanto ao foco da avaliação, pode-se adotar uma ou outra estratégia de avaliação. O Quadro 3.4, resume algumas das estratégias comumente utilizadas para avaliação de programas, projetos e políticas.

A avaliação formal não possui uma metodologia específica. Pode lançar mão de um conjunto de métodos de diagnóstico e análise, de técnicas de coleta de dados, observação, entrevistas individuais ou em grupos focais, e de instrumentos como questionários, formulários, roteiros de observação etc. No Guia Prático de Avaliação *ex-ante*, Brasil (2018) afirma que “não basta evidenciar as necessidades da sociedade e a importância da política pública. É necessário também ponderar e avaliar *ex-ante* seus custos, benefícios potenciais, formas de execução de políticas e meios para monitorar seus resultados”. A ótica orçamentária e financeira da avaliação *ex-ante* consagra-se como instrumento de incentivo à eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas escolhidas pelo governo para solucionar os problemas enfrentados pela sociedade (BRASIL, 2018).

Numa acepção mais generalizada, a avaliação *ex-ante* expressa uma concepção holística, interativa e iterativa, segundo a qual a avaliação se inicia desde o momento em que se define o problema ou necessidade que justifica a política, programa ou projeto, integra as discussões em torno da formulação das alternativas, envolve a tomada de decisão, e acompanha o processo de gestão, informando-o sobre os seus avanços, riscos e limitações, desvios a corrigir, vantagens a maximizar etc

QUADRO 3.4

ESTRATÉGIAS DE AVALIAÇÃO

Estratégia	Descrição
Avaliação Participativa	trata-se de um conjunto de procedimentos desenvolvidos com a finalidade de incorporar tanto os usuários como as equipes de gestores ao processo de monitoramento e avaliação. São exemplos <i>Participatory Impact Monitoring</i> (PIM), Avaliação Independente de Objetivos e Avaliação de Quarta Geração.
Meta Avaliação	frequentemente uma política ou programa passa por diversas avaliações em diferentes estágios da sua formulação e implementação. Essas avaliações podem focalizar diversos aspectos e informantes. Elas são o material para a Meta-avaliação, que serve para situar melhor a política/programa, identificar problemas recorrentes, contradições, etc.
Mapeamento Organizacional	trata-se de examinar o arranjo organizacional para a decisão/implementação de uma política, programa ou projeto. A análise focaliza como (e se) as agências envolvidas em uma política/programa são organizadas de modo a (a) evitar duplicação ou superposição – ações articuladas e complementares; (b) garantir um interface com os usuários/clientes; (c) atingir um objetivo comum e sustentável; (d) a presença dos incentivos adequados e os procedimentos necessários para promover efetiva parceria.
Marco Lógico	trata-se de uma estratégia que permite definir os fatores e os vários estágios de uma política/programa. O Marco Lógico é basicamente um instrumento de planejamento, consistindo de uma matriz 4X4, cujas colunas tem os seguintes conteúdos: 1- Sumário de Objetivos; 2-Indicadores Objetivos; 3- Meios de Verificação; 4- Pressupostos. E cujas linhas têm: 1- Finalidade; 2- Propósito; 3- Componentes; 4- Atividades.
Análise de Custo-benefício	corresponde à estimação dos benefícios tangíveis e intangíveis de um programa e os custos de sua realização. Após serem identificados, tantos os custos como os benefícios devem ser transformados em uma medida comum, geralmente uma unidade monetária.
Mapeamento Cognitivo	é uma técnica de coleta de dados adequada tanto à formulação de políticas/programas quanto à sua análise. É um instrumento para saber como os indivíduos percebem a operação de uma política/programa ou projeto.
<i>Mystery Shopping</i>	é uma estratégia observacional, baseada no princípio de que a melhor maneira de avaliar a qualidade de um serviço ou de compreender os seus efeitos sobre os usuários é experimentar a condição de usuário daquele serviço.
Avaliação de Impacto Social	trata-se de um conjunto de estratégias destinadas a isolar e mensurar as consequências dos resultados obtidos com as políticas, programas ou projetos.

Fonte: elaboração própria, referenciada por RUA, <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>>

3.4.2 Instrumentos Econômicos de Avaliação de Políticas

As decisões econômicas não são necessariamente “financeiras”. A economia define-se como o estudo da alocação dos recursos escassos, ou seja, de tudo o que é finito. Seja qual decisão tomar, esta será sempre um desafio. É uma escolha realizada no presente, tendo que enxergar suas consequências e efeitos no futuro, o que implica mover-se em um cenário de incerteza e risco. Gradualmente, o conhecimento econômico trouxe a possibilidade de tomadas de decisões lógicas, baseadas em pesquisas e estudos para determinar como e onde investir (RODRIGUES, 2011).

Rodrigues (2011) cita Buarque (1984), para quem o mérito de um projeto é função de uma análise em que se determinam relações entre os benefícios gerados e os custos imputados e as

possibilidades alternativas de obter melhores resultados com estes mesmos custos em outros projetos. Se para a iniciativa privada, o resultado do projeto são os lucros que ele possa gerar em cada ano da sua vida útil e os gastos são os investimentos que a empresa deve realizar para gerar esses lucros, para a coletividade, o conceito de resultado muda e é necessário observar também se o projeto contribui para o processo de desenvolvimento da nação.

A divergência entre a atratividade de projetos sob o ponto de vista privado e social depende, além das distorções entre preços econômicos (sociais) e de mercado (privados), da natureza dos bens e serviços. Os custos (despesas) e benefícios (receitas) financeiros ou privados são aqueles determinados pelos preços de mercado. Os custos econômicos (sociais) – ou custos de oportunidade – correspondem à perda sofrida pela sociedade. Dessa forma, de acordo com Rodrigues (2011), no contexto de uma avaliação econômica, um projeto pode ser considerado de interesse para a sociedade ainda que não gere o retorno financeiro exigido pelo investidor privado.

Os proponentes de avaliações de viabilidade econômica de políticas, programas e projetos, antes deles serem implementados, acreditam que esses procedimentos reduziram significativamente diversos focos de ineficiência (e de corrupção) do setor público. Essas avaliações foram pensadas inicialmente para projetos privados, em um segundo momento, foram ajustadas para projetos de desenvolvimento, e finalmente, expandidas para programas e políticas.

Metodologias de avaliação econômica foram inicialmente desenvolvidas nos países da Europa e nos Estados Unidos na década de 1960. Atualmente existem práticas consolidadas sobre este tema, embora ainda seja uma matéria que apresenta grandes possibilidades de discussão não somente na quantificação dos parâmetros, mas também nos próprios conceitos (RODRIGUES, 2011).

De acordo com Buarque (1984), em Rodrigues (2011), a avaliação, do ponto de vista do interesse público, apresenta dois tipos de problemas. Primeiro, a determinação exata das disponibilidades dos recursos nacionais. Segundo, conhecendo essas disponibilidades, a correção dos conceitos financeiros para transformá-los em conceitos econômicos. O autor, acrescenta ainda que as possibilidades de relações entre as gerações e a permanência histórica exigem que se leve em conta todas as consequências futuras do projeto.

Dois critérios básicos têm sido utilizados para determinar o mérito ou a rentabilidade de um projeto para o conjunto da economia. O primeiro, e menos utilizado, é o critério de Pontagem, que consiste basicamente em atribuir pontos ao projeto, de acordo com a sua capacidade de gerar efeitos positivos. O segundo é a Taxa Interna Econômica de Retorno (TIRE). A TIRE é a taxa interna de rentabilidade que o projeto apresenta, do ponto de vista de toda a economia (BUARQUE, 1984 em RODRIGUES, 2011).

Rodrigues (2011) descreve ainda um conjunto de métodos apresentados por Clemente et al. (2002) para avaliação econômica de projetos públicos. Esses métodos estão consolidados no Quadro 3.5.

QUADRO 3.5
MÉTODOS PARA AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE PROJETOS PÚBLICOS

MÉTODO	DESCRIÇÃO
Benefício-Custo	Equivalente ao Valor Presente Líquido (VPL), que consiste em descontar todos os benefícios e custos envolvidos para a data inicial e, em seguida, compará-lo.
Relação Benefício-Custo	Os valores dos custos e dos benefícios são descontados para uma mesma época, estabelecendo-se, em seguida, o quociente entre o valor dos benefícios e o valor dos custos. Esta relação deve ser no mínimo igual a 1 para que o projeto seja considerado viável.
Relação Incremental de Benefício-Custo	A aplicação desse método começa com a ordenação dos projetos de acordo com o investimento inicial requerido. Em seguida, os projetos são comparados dois a dois, estabelecendo-se a relação entre os acréscimos de benefícios e custos.
Técnicas de Classificação	As técnicas de classificação requerem a análise do desempenho dos projetos segundo uma série de critérios, que devem ser desenvolvidos em cada caso. Normalmente, são atribuídos pesos para cada um dos critérios para que o desempenho global de cada alternativa possa ser avaliado em relação a um só valor ou coeficiente.
Custo-Eficácia	Consiste em classificar os atributos dos projetos em: custos ou medidas de eficácia. Nesse método, cada alternativa é avaliada em espaços multidimensionais de custo-eficácia.
Distancial ou Genebrin	Desenvolvido originalmente para medição da qualidade de vida da população. São calculadas distâncias em escalas que vão desde um nível mínimo, abaixo do qual considera-se desprezível a contribuição do bem ou serviço para o bem-estar, até um nível ótimo ou ideal, em que se considera plenamente satisfeita certa necessidade.

Fonte: Rodrigues (2011) - elaboração própria.

O desafio na análise econômica é o equacionamento do problema da limitação e da utilização eficiente dos recursos escassos e limitados. O papel do Estado é intervir nas relações sociais para garantir o bem-estar na sociedade como um todo, ou seja, maximizar o benefício líquido em nome da mesma (SILVA, 2017). Para que essa maximização ocorra: (i) o analista deve estar ciente de todas as opções de política disponíveis e deve estar habilitado a quantificar todos os custos e benefícios de cada uma; (ii) não deve haver restrições políticas (*politics*) qualquer que seja a escolha de política pública (*policies*) sugerida pela análise; (iii) todos os custos devem ser comensuráveis e capazes de serem expressos em termos monetários; (iv) todos os benefícios devem ser comensuráveis e, se não redutíveis à expressão monetária, devem ao menos ser suscetíveis de ordenamento em escalas ordinais de preferências (PEREIRA, 1999).

Para que o bem-estar social seja maximizado, o governo utiliza de políticas para regular os agentes privados. No entanto, as próprias políticas precisam de ferramentas que as avaliem quanto a suas capacidades de maximização do bem-estar social (SILVA, 2017). Dentre as técnicas

de avaliação econômica de políticas, programas e projetos governamentais, destaca-se na literatura a Análise Custo-Benefício – ACB.

A ACB tem o objetivo de avaliar os custos e benefícios de um projeto, atribuindo valor monetário a todos os diferentes impactos, calculando, tanto o benefício líquido monetizado, quanto a relação entre o custo e o benefício. Os custos e os benefícios podem ser avaliados *ex-ante* (estimar os efeitos por algum tipo de simulação) e *ex-post* (quantificam-se os custos e os benefícios, permitindo a comparação da eficiência econômica entre diversos projetos). A limitação da ACB é justamente sua força, ou seja, todos os custos e todos os benefícios devem ser monetizáveis para sua realização (SILVA, 2017). Críticas a essa técnica, se baseiam no fato de que é impossível dar um tratamento puramente matemático ou quantitativo que seja consistente em termos de agregar as preferências individuais numa sociedade pluralista, e de que, independentemente do nível de informações disponíveis ou de quantas considerações e ponderações foram feitas, nenhum procedimento puramente analítico poderá substituir o papel do processo democrático-político.

De acordo com Pereira (1999), existem diversos outros instrumentos alternativos ou complementares à ACB para auxiliar as escolhas de linhas de ação pública. Destaca-se no Quadro 3.6 alguns desses instrumentos alternativos à ACB.

QUADRO 3.6

INSTRUMENTOS DE ANÁLISE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

INSTRUMENTOS	DESCRIÇÃO
Avaliação de Impacto Regulatório (AIR)	A AIR consiste na análise e avaliação dos possíveis benefícios, custos e impactos de regulamentações novas ou já existentes. Pode ser definida como um método capaz de ajudar no desenho, na implementação e no monitoramento de melhorias dos sistemas regulatórios, oferecendo uma metodologia de avaliação das consequências de regulamentações novas e já existentes. A AIR começa com a identificação e análise do problema e dos objetivos que se buscam alcançar por meio de determinada política regulatória e continua com a avaliação dos custos e benefícios dos possíveis processos para a sua implementação, optando pela alternativa que oferece o maior benefício público (PECI, 2011).
Análise Custo-efetividade (ACE)	A ACE é a técnica que busca medir os custos e efeitos de selecionar alternativas, tornando possível escolher as que proveem os melhores resultados para qualquer determinado dispêndio de recursos ou aquela que minimize a utilização do recurso para qualquer determinado resultado. A ACE também permite a avaliação econômica de políticas, programas ou projetos, com base nos resultados alcançados. Dessa forma, quando há restrições para uma correta medição dos benefícios, de forma monetária, a ACE torna-se a técnica recomendada para a avaliação direta de alternativas de programas que têm os mesmos objetivos, permitindo comparar seus custos e benefícios ou indicando a política que atinja determinada meta ao menor custo (SILVA, 2017).
Análise de decisão multicritérios (ADMC)	Constitui-se de métodos que apoiam discussões e deliberações com base em critérios definidos explicitamente. A ADCMC pode ser definida como um conjunto de métodos de apoio à tomada de decisão em que dois ou mais critérios são considerados simultaneamente e de forma explícita. Tal tipo de análise é apropriado para questões que envolvem múltiplas decisões encadeadas (multiestratificadas) ou a participação de profissionais de áreas diferentes (multidisciplinares). Por fim, a ADCMC poderia ser definida como <i>“um processo estruturante de avaliação e seleção de alternativas, sob condições de alta incerteza, com base na combinação quantitativa e qualitativa de critérios para a avaliação e comparação de tecnologias, a fim de alcançar o entendimento mútuo e solucionar conflitos entre vários grupos de interesse envolvidos no processo de tomada de decisão”</i> ²⁵ (CAMPOLINA et. al., 2017)

Fonte: elaboração própria.

²⁵ Vorobiev P, Holownia M, Krasnova L. Multicriteria decision analysis (MCDA) and its alternatives in health technology assessment. Journal of Health Policy & Outcomes Research 2015; 1:34-43

CAPÍTULO 4

FUNDOS DE FINANCIAMENTO

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A gestão dos fundos federais públicos e privados é um desafio, considerando as questões multidisciplinares envolvidas. A legislação muitas vezes não é clara nas definições e a literatura a respeito é escassa. Os conceitos sobre fundos na literatura não são pacificados em vários pontos, são fragmentados por áreas específicas e não existe uma definição abrangente que harmonize o orçamentário, o jurídico e o contábil (COSTA, 2012).

Sanches (2002), já afirmava que as normas de direito público – constitucionais, legais e regulamentares – se referem aos fundos, fundos especiais, fundos especiais de natureza contábil, fundos especiais de natureza financeira, fundos de natureza contábil, fundos rotativos, fundos fiscais, fundos contábeis de instituições financeiras, fundos orçamentários, fundos de reserva e fundos de garantia - como se cada um desses designativos tivesse caracterização legal (ou doutrinária) precisa e diferenciada das demais, o que na verdade não ocorre. E ainda assevera que as poucas modalidades de fundos conceituadas em leis ou decretos incluem problemáticas generalizações.

Costa (2012) cita Paludo (2010), segundo o qual, o glossário do Senado Federal define fundos como instrumentos orçamentários criados por lei para a vinculação de recursos ou conjuntos de recursos destinados à implementação de programas, projetos ou atividades com objetivos devidamente caracterizados, o que seria uma definição com viés orçamentário. Ainda no texto de Costa (2012), consta a definição de Bugarin, com viés do Direito Financeiro, onde fundo pode ser definido como o patrimônio de uma pessoa ou entidade afetado a uma finalidade específica.

O fundo é a unidade de natureza contábil, ou unidade orçamentária, destinada à realização de determinados objetivos ou serviços que, embora seja caracterizada por manter contabilidade destacada do ente público ao qual está vinculado, do ponto de vista administrativo, se submete aos ditames desse mesmo ente, até porque qualquer ato administrativo a ser realizado com recursos do fundo é feito em nome do ente público, tendo em vista que o fundo não se constitui em pessoa jurídica (CNM, 2012).

Assim, sendo o fundo o produto de receitas específicas vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, constitui-se tão somente em unidade contábil ou orçamentária sem personalidade jurídica própria, muito embora existam, na administração pública indireta,

autarquias sob a denominação de “fundos com personalidade jurídica”, assim designados equivocadamente, como, por exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia pública federal vinculada ao Ministério da Educação. (CNM, 2012).

4.2 LEGISLAÇÃO

De acordo com Sanches (2002), embora os “fundos” de natureza orçamentária só se tenham tornado populares no contexto da administração federal a partir dos anos setenta, as vinculações de receitas e os fundos especiais são relativamente antigos no setor público brasileiro. Sua previsão constava no Código de Contabilidade Pública, de 1922, e na década de 30 já existiam pelos menos três fundos. No plano constitucional, a perspectiva de vincular receitas a fins determinados e de criar fundos para realizar a gestão de tais vinculações foi tratada, pela primeira vez, na Constituição de 1934, cujos artigos 141, 157 e 177 previram o emprego desses meios para os fins de amparo à maternidade e à infância (art. 141), de desenvolvimento da educação (art. 157, §§ 1º e 2º) e de defesa contra a seca nos Estados da Região Norte (art. 177).

A Lei nº 4.320/1964 representa um avanço normativo no que se refere aos fundos especiais, por conceituá-los de maneira mais significativa, indicando nos arts. 71 a 74 os atributos básicos desses instrumentos especiais de afetação de receitas a determinados objetivos e serviços, bem como pelas concessões que lhes são facultadas no campo das normas peculiares. Porém, foi o art. 172 do Decreto-lei nº 200, de 1967 que abriu caminho para a grande proliferação de fundos que ocorreu na administração pública brasileira, no período 1967 a 1988. Isso fica evidente quando se observa que, nesse período, foram instituídos e operacionalizados cerca de cinquenta novos fundos especiais no âmbito do Governo Federal. (SANCHES, 2002).

Assim, desde 1964, foi estabelecido que os fundos especiais da administração pública deveriam ser criados por lei específica. Em seguida, o Decreto nº 93.872/86 consolidou e regulamentou a questão dos fundos. Resume-se no Quadro 4.1 as disposições legais referentes aos fundos.

Em resumo, a Lei nº 4320/1964, determina que todo e qualquer fundo público deve ter a finalidade de alcançar um objetivo específico que justifique a sua criação, e exige receitas especificadas em lei, devendo ser mencionada expressamente quais as receitas que formarão o fundo, e como o mesmo será utilizado para atingir seu intuito final. As aplicações destas normas devem seguir as leis orçamentárias, para que seja seguida uma linha de regras e de planejamentos dos seus fins específicos.

QUADRO 4.1
DISPOSIÇÕES LEGAIS REFERENTES AOS FUNDOS

Legislação	O que dispõe
Lei nº 4320/1964	<p>Art. 71. Constitui fundo especial o produto das receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.</p> <p>Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.</p> <p>Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.</p> <p>Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.</p>
Decreto-Lei nº 200, de 1967	<p>Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.</p>
Decreto nº 93.872/86	<p>Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.</p> <p>§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.</p> <p>§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.</p> <p>Art. 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional (Lei nº 4.320/64, art. 72).</p> <p>Art. 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional (Decreto-Lei nº 1.754/79, art. 5º).</p> <p>Art. 74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.</p> <p>Art. 75. Somente poderá ser contemplado na programação financeira setorial o fundo especial devidamente cadastrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante encaminhamento da respectiva Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes.</p> <p>Art. 76. Salvo expressa disposição de lei em contrário, aplicam-se à execução orçamentária de fundo especial as mesmas normas gerais que regem a execução orçamentária da União.</p> <p>Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.</p> <p>Art. 78. A contabilização dos fundos especiais geridos na área da administração direta será feita pelo órgão de contabilidade do Sistema de Controle Interno, onde ficarão arquivados os respectivos documentos para fins de acompanhamento e fiscalização.</p> <p>Parágrafo único. Quando a gestão do fundo for atribuída a estabelecimento oficial de crédito, a este caberá sua contabilização e remeter os respectivos balanços acompanhados de demonstrações financeiras à Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes, para fins da supervisão ministerial.</p> <p>Art. 79. O saldo financeiro apurado em balanço de fundo especial poderá ser utilizado em exercício subsequente, se incorporado ao seu orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 73).</p> <p>Art. 80. Extinguir-se-á o fundo especial inativo por mais de dois exercícios financeiros.</p> <p>Art. 81. É vedada a constituição de fundo especial, ou sua manutenção, com recursos originários de dotações orçamentárias da União, em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, salvo quando se tratar de estabelecimento oficial de crédito.</p>
Constituição Federal de 1988	<p>4 (quatro) condições para criação dos fundos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prévia autorização legislativa (art. 167, IX) • Proibição vinculação de impostos (art. 167, IV) • Inclusão na LOA (art. 165, § 5º) • Previsão de Lei Complementar de Finanças Públicas (art. 165, § 9º, II)

Fonte: Costa (2012) – elaboração própria.

Sanches (2002), evidencia que, em termos práticos, tais normas representaram, essencialmente, a sistematização das ideias que já guiavam a instituição dos fundos então existentes. De qualquer modo, criaram, a partir de então, um referencial estável para a instituição de novos fundos especiais e para a sua obrigatória inclusão nos orçamentos públicos.

A partir do advento do Decreto nº 93.872, de 1986 foram estabelecidas limitações objetivas ao emprego desse instrumental. Foi esse Decreto que definiu a obrigatoriedade da aprovação dos orçamentos próprios dos fundos especiais antes do início do exercício financeiro, que submeteu a sua contabilidade aos Sistemas de Controle Interno dos Poderes da República, que vedou a existência de fundos especiais em empresas públicas e fundações, e que orientou no sentido de que os fundos inativos por mais de dois exercícios fossem extintos (SANCHES, 2002).

A Constituição de 1988 ratificou a exigência da criação por lei específica para fundos de quaisquer naturezas. Além disso, determina a criação de lei complementar para fixar as regras e funcionamento dos fundos e veda a vinculação de receitas de impostos aos fundos criados. Os fundos também são tratados na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), estando compreendidos em todas as referências feitas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Levando em conta a Lei nº 4320/1964, a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal, um grupo de trabalho na STN buscou sintetizar as principais características legais dos fundos públicos (COSTA, 2012). Essas características seguem apresentadas no Quadro 4.2, com a identificação do dispositivo legal correspondente.

Sanches (2002) defende que as caracterizações legais dos fundos e dos fundos especiais têm sido vazadas, quase sempre, em termos genéricos o que possibilita a realização de interpretações extensivas de sua aplicabilidade e a articulação de criativas normas sobre a operação e a aplicação dos recursos de cada Fundo, gerando instabilidade tanto para seus gerentes quanto para os agentes dos sistemas de controle, além de comprometer a transparência dos processos. O autor destaca ainda que, com relação às “condições para a instituição e funcionamento de fundos, na forma da lei complementar”, no campo dos fundos, cumpre observar que pouco se avançou na viabilização do que determina a Constituição em seu art. 165, § 9º, II:

“II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”.

QUADRO 4.2
CARACTERÍSTICAS LEGAIS DOS FUNDOS PÚBLICOS

Característica	Dispositivo legal	Descrição
1) regras fixadas em lei complementar	CF/88, art.165, §9º, II	as regras para a instituição e o funcionamento dos fundos deverão ser fixadas em lei complementar
2) prévia autorização legislativa	CF/88, art.167, IX	a criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa
3) vedação à vinculação de receita de impostos	CF/88, art.167, IV	não poderá ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal
4) programação em lei orçamentária anual	CF/88, art.165, § 5º e Lei 4320, art.72	a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais
5) receitas especificadas	Lei 4320, art.71	devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas
6) vinculação à realização de determinados objetivos e serviços	Lei 4320, art.71	a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos
7) normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas	Lei 4320, art.71 e art.74	a lei que instituir o fundo poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos e a competência específica dos Tribunais de Contas
8) Preservação do saldo patrimonial do exercício	Lei 4320, art.73 e LC 101, art.8º, § único	salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo
9) Identificação individualizada dos recursos	LC 101, art.50, I	na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada
10) Demonstrações contábeis individualizadas	LC 101 – art.50, III	as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente
11) Obediência às regras previstas na LRF	LC 101, art.1º, § 3º, I,b	as disposições da LRF obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes
12) Inexistência de personalidade jurídica		apesar de possuírem natureza jurídica, os fundos não possuem personalidade jurídica e estão vinculados a um órgão da administração direta ou indireta.

Fonte: (COSTA, 2012) – elaboração própria.

4.3 CLASSIFICAÇÕES

Ainda segundo Sanches (2002), curiosamente, já na década de 30, em um limitado universo de 3 fundos existentes, podia-se identificar instrumentos de distintas naturezas: um **fundo contábil** (Fundo de Amortização dos Empréstimos Internos), destinado a acumular recursos para a amortização da dívida interna; um **fundo de reequipamento** (Fundo Naval) para a aquisição de embarcações, equipamentos e meios de sinalização naval; e um **fundo programático** (Fundo Especial de Educação e Saúde), vinculado a um setor e fundado num tributo especialmente criado.

Como já mencionado, não existe consenso sobre a classificação dos fundos. De maneira geral, as nomenclaturas envolvendo o termo “fundo” designam tipos excepcionais de programação orçamentária e de gestão de recursos financeiros, mas com instrumentos não necessariamente similares. De acordo com Sanches (2002), entre tais instrumentos, apenas os **fundos especiais** possuem características razoavelmente definidas em nossa ordem jurídica, e assevera que existem, no contexto da administração federal, alguns fundos cujas características os situem como exemplares atípicos em relação ao referencial legal básico, ou seja, de fundos que, embora criados por normas de ordem superior, não se enquadram nas espécies básicas de fundos especiais. O autor os chama de **fundos atípicos** e os enquadra em cinco categorias descritas no Quadro 4.3.

O Decreto nº 93.872/86 separa os fundos especiais da Lei nº 4320/1964 em duas categorias: de natureza contábil e de natureza financeira. Sanches (2002) afirma que, além dessas, em razão da falta de um claro delineamento de tais categorias – tanto no plano legal como nas abordagens teórico-doutrinárias –, podem ser identificadas várias atipicidades, inclusive formas híbridas (fundos com múltiplas operações) e uso de denominações inadequadas (que mascaram seus objetivos).

O Decreto situa como fundos de natureza **contábil** “os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender saques a serem efetuados contra o caixa do Tesouro Nacional”, e como fundos de natureza **financeira** “os constituídos mediante a movimentação de recursos do caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica” (SANCHES, 2002).

Para Sanches (2002) as caracterizações descritas no Decreto padecem de vários problemas e, para os fins de tipificação dos fundos a partir da natureza programática de suas operações, o autor propões a seguinte classificação, resumida no Quadro 4.4.

QUADRO 4.3
FUNDOS ATÍPICOS E SUAS CATEGORIAS

Categoria	Descrição
fundos de repartição de receitas	Enquadram-se nesse grupo os fundos que constituem apenas instrumentos de repartição das receitas do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados, segundo os critérios definidos pelos Arts. 159 e 161 da Carta de 1988, diferenciando-se dos fundos especiais por não possuírem programação própria.
fundos de redefinição de fontes	Por exemplo, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Não se destinam a articular programações, mas sim à particularização de recursos em fontes próprias, com vistas a orientar e a controlar aplicações em certas ações ou objetivos predeterminados. Tais “fundos”, são excepcionados (conforme texto constitucional) da observância às normas que regem a instituição e operação de fundos: a) não constituem unidades orçamentárias; b) não possuem uma programação própria sujeita a um gestor determinado; c) não se vinculam a um órgão determinado da Administração. Ou seja, são mais uma forma de particularizar recursos nos orçamentos do que instrumentos especiais de programação e de gestão de recursos.
fundos de instrumentalização de transferências	Essa categoria é constituída pelos fundos difusos, ou seja, por itens de programas de trabalho que, sem constituir um fundo, transferem recursos para fundos estaduais com vistas ao cumprimento de disposições constitucionais ou legais. As finalidades desses fundos e os critérios de distribuição dos recursos constam do próprio ato legal que os institui.
fundos de incentivos fiscais	O caráter atípico desses fundos advém de operarem com recursos de incentivos fiscais e não com dotações orçamentárias, bem como de atuarem por meio de instituições financeiras oficiais
fundos por designação	Categoria constituída pelos fundos que não são fundos, ou seja, por entes da Administração que, embora designados ou tomados por “Fundos”, são, na realidade, entidades da administração indireta. Enquadram-se nessa situação o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia federal, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) – autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda e ora administrado pelo BNDES.

Fonte: (SANCHES, 2002) – elaboração própria.

QUADRO 4.4
FUNDO CONTÁBIL X FUNDO FINANCEIRO POR SANCHES (2002)

Natureza do Fundo Especial	Descrição
Contábil	quando operarem com ativos (moeda, títulos, direitos e/ou assemelhados) destacados das disponibilidades do caixa do Tesouro Nacional (embora possam até permanecer custodiados neste) para a realização de ações ou operações que representem essencialmente imobilizações temporárias (empréstimos, aquisição de títulos e outras inversões financeiras e/ou prestação de garantias)
Financeira	quando operarem apenas com dotações e recursos (moeda) do caixa único do Tesouro, individualizados em seu nome por meio de contas bancárias em estabelecimentos oficiais de crédito, para a realização de investimentos e/ou custeio de programações típicas do setor público detalhadas nas LOAs.

Fonte: (SANCHES, 2002) – elaboração própria.

Entretanto, Costa (2012) defende que a natureza contábil e financeira está descrita expressamente no Decreto nº 93.872/1986 vigente e aparece em várias leis de criação de fundos desde então. Mesmo antes do Decreto e depois da Lei nº 4.320/1964, observando as leis que instituíram os fundos, os denominados contábeis parecem corresponder aos que eventualmente poderiam ser substituídos por programas/ações do orçamento, pois têm a função básica de executar despesas. Já os fundos designados como financeiros se assemelham aos que fazem empréstimos ou financiamentos, geralmente subsidiados. Sendo assim, essa é a classificação que será adotada nesse trabalho.

Cabe ainda observar os chamados fundos “meramente contábeis” - aqueles que simplesmente transferem recursos, sem nenhuma espécie de gestão sobre a despesa. É o caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Fundo Partidário, todos previstos na Constituição (COSTA, 2012), classificados por Sanches (2002) como fundos atípicos, na categoria dos fundos de repartição de receitas.

Costa (2012) apresenta a abordagem de Kohama (2009, p.203), que divide os fundos, por finalidade conforme apresentado no Quadro 4.5.

QUADRO 4.5

CLASSIFICAÇÃO DE FUNDOS POR FINALIDADE SEGUNDO KOHAMA (2009)

Classificação	Finalidade
fundos especiais de despesa	aqueles cujas receitas se vinculam à realização de objetivos ou serviços de diversos órgãos ou unidades administrativas, não possuindo personalidade jurídica
fundos especiais de financiamento (rotativos)	aqueles cujas receitas se vinculam à execução de programas de empréstimos e financiamento a entidades públicas ou privadas, sem personalidade jurídica que, geralmente, devem ser administrados por uma instituição financeira oficial ou vinculada à administração pública
fundos de natureza contábil	constituídos pelo recolhimento, movimentação e controle de receitas e sua distribuição para a realização de objetivos ou serviços específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que forem estabelecidas na lei de instituição do fundo

Fonte: (COSTA, 2012) – elaboração própria.

Ao lado dos Fundos Especiais, alguns atos legais e abordagens teóricas se reportam aos fundos rotativos. Tal designativo, constante do art. 13 da Lei nº 4.320/64 como um dos níveis de detalhamento da subcategoria econômica inversões financeiras, jamais foi objeto de delineamento legal. Não obstante, dentro dessa subcategoria, fica claro que as alocações em fundos rotativos não se destinam à realização de gastos (custeios ou investimentos), mas à execução de aplicações que não impliquem perdas patrimoniais para o setor público (SANCHES, 2002).

Costa (2012) discute a classificação dos fundos e assevera que, analisando os conceitos do Decreto nº 93.872/1986 (fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira) e o já citado jargão dos fundos “meramente contábeis”, percebe-se haver uma confusão generalizada. Na busca de uma visão sistêmica do funcionamento dos fundos, sugere então a adoção de classificação sem envolver os conceitos de “fundo contábil”, “fundo financeiro” ou “fundo especial de natureza contábil e/ou financeira”, conceitos esses que têm gerado dúvidas diante da similitude dos termos.

Assim, propõe a classificação a partir do normativo que é balizador para alguns órgãos da Administração, que é a Tabela de Natureza Jurídica - NJ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, aprovada pela Comissão Nacional de Classificações – CONCLA, com vigência desde 1º de janeiro de 2014, que inclui dois códigos de natureza jurídica: Fundo Público (120-1) e Fundo Privado (324-7), com as respectivas descrições, conforme está apresentado no Quadro 4.6.

QUADRO 4.6

NATUREZA JURÍDICA DOS FUNDOS

Classificação	Descrição
Fundo Público	compreendem os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n.º 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas
Fundo Privado	compreendem os Fundos Garantidores de Parcerias Público-Privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos na Lei n.º 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; e os fundos de avais privados.

Fonte: (COSTA, 2012) – elaboração própria.

De acordo com Costa (2012), diante dos conceitos acima descritos, pode-se concluir que todos os fundos especiais são públicos e, nas leis que os instituem, já aparecem em sua maior parte como fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, na forma do Decreto nº 93.872/1986. São diferentes dos fundos privados, cuja participação da União é autorizada por lei, mas quem cria esses fundos são os agentes financeiros responsáveis por sua gestão. Assim, pelo critério de natureza jurídica os fundos se dividem em públicos e privados, sendo que os públicos podem ser de natureza contábil ou financeira.

Complementando a classificação, haveria separação pela gestão de recursos. Há alguns fundos públicos que não a fazem, que são os fundos de transferência, também chamados de “meramente contábeis”. Já os privados, todos fazem gestão de recursos (COSTA, 2012).

Em seguida, os fundos públicos que fazem gestão de recursos e os privados (todos) teriam sua taxonomia baseada no critério da finalidade, entendido como essencial, pois reflete as

atividades dos fundos. O Quadro 4.7 resume a classificação taxonômica proposta por Costa (2012).

QUADRO 4.7

CLASSIFICAÇÃO DE FUNDOS SEGUNDO A SUA FINALIDADE

Natureza jurídica	Gestão dos recursos	Finalidade	Descrição
Públicos	Não	Fundos de Transferência	não fazem gestão de recursos como os outros e por isso são conhecidos também como “meramente contábeis”.
Públicos	Sim	Fundos Programáticos	servem precipuamente para custear certos projetos ou atividades do órgão a que estão subordinados.
Públicos ou Privados	Sim	Fundos de Financiamento	são os que concedem financiamentos e empréstimos, muitas vezes com subsídios.
Públicos ou Privados	Sim	Fundos Garantidores	são os que garantem determinadas operações com base em ativos reais de seu patrimônio.
Públicos	Sim	Fundos de Formação de Poupança Pública	são os fundos soberanos.
Privados	Sim	Fundos Parafiscais de Poupança Compulsória	são os que embora não integrem o patrimônio do setor público, vinculam-se ao atendimento de finalidades específicas que a Administração Pública tem interesse em tutelar.
Privados	Sim	Fundos de Investimento	comunhão de recursos, constituída sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em ativos financeiros, na forma da Instrução nº 409/2004 da Comissão de Valores Mobiliários

Fonte: (COSTA, 2012) – elaboração própria.

Destaca-se que essa classificação não inclui os fundos extraorçamentários, os fundos de previdência e os fundos internacionais dos quais o Brasil faz parte, pois todos esses têm características atípicas em relação ao arcabouço analisado por Costa (2012).

4.4 GESTÃO DE FUNDOS

Conforme apresentado nas sessões anteriores, os fundos possuem algumas características em comum (Quadro 4.2), mas também são instrumentos instituídos necessariamente por ato legal, sendo que a Lei que cria o fundo poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas. Pressupondo-se a constituição através de lei específica, o fundo especial de despesa se submete às regras orçamentárias, devendo a lei orçamentária prever suas receitas e suas despesas. E aqui surge a primeira prática de boa gestão: o planejamento orçamentário e administrativo da unidade que conta com um fundo (CASSIM NETO, 2014).

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (2012), diversas formas de operacionalizar os fundos públicos se instalaram no país, justamente por falta de um instrumento que orientasse essa prática. Entretanto, em razão da vinculação das receitas, o fundo público

contábil ou financeiro deve providenciar a alocação dos recursos para as despesas especificamente na área a que se destina, de acordo com o Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A gestão descentralizada através da criação de fundos públicos tem por finalidade garantir que a aplicação dos recursos vinculados a determinadas áreas de interesse do Estado, irá de fato contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população. Com isso, mais imperiosos se torna avaliar se o gestor está ou não atendendo ao que foi planejado (SOUZA e FREITAS, 2012).

Os Fundos, como se depreende do arcabouço teórico, são mecanismos de descentralização do orçamento das entidades públicas, cabendo aos órgãos responsáveis pelos controles interno e externo e aos conselhos de acompanhamento e controle social, enquanto colegiado de representação da sociedade, a fiscalização dos gastos inerentes aos recursos por eles aplicados (SOUZA e FREITAS, 2012).

4.4.1 Quanto aos recursos

Os fundos, como instrumentos de gestão financeira do Estado que são, estão obrigatoriamente ligados a uma unidade administrativa (unidade de despesa), permitindo que exista o competente ordenador de despesas (CASSIM NETO, 2014). Isso significa que as despesas deverão ser realizadas pelo órgão da administração direta ou indireta ao qual o fundo está vinculado, autorizadas pelo gestor do órgão (ordenador de despesas), respeitando a programação orçamentária anual.

Pelo princípio da unidade de tesouraria, todo o recolhimento de receitas deve ser centralizado em único caixa. O fundo, por sua vez, atua como uma exceção a esta regra, possibilitando a desconcentração da gestão de recursos públicos, dando maior liberdade aos gestores (CASSIM NETO, 2014). Assim, conforme nos informa Costa (2012), na Administração Pública Federal, os fundos podem movimentar recursos na Conta Única do Tesouro (denominada caixa única nos outros entes da federação), em contas bancárias ou nas duas modalidades.

Os fundos privados movimentam recursos somente em contas bancárias, uma vez que são capitalizados por simples dotação, seja ela integralização de cotas (fundos garantidores) ou transferências da União. Via de regra todos os fundos públicos deveriam executar suas despesas dentro do SIAFI, ou seja, dentro do Orçamento Público, porém, podem, em casos especiais, excepcionalmente utilizar contas bancárias, em função de eventuais necessidades operacionais ou de suas peculiaridades, a critério do Ministro da Fazenda. Ainda assim, a movimentação fora da Conta Única não significa necessariamente que o fundo público execute despesas fora do

Orçamento. Os fundos privados executam suas despesas fora do Orçamento Público, embora seus recursos sejam provenientes de ações orçamentárias (COSTA, 2012).

Considerando as formas predominantes na LOA, os Fundos Públicos poderão aparecer como Unidade Orçamentária (UO), Fonte ou Ação. Já as operações com os Fundos Privados se mostram sempre como Ação. O Quadro 4.8 detalha as formas como os fundos são abordados no Orçamento Público.

QUADRO 4.8
FUNÇÕES DOS FUNDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

LOA	Descrição
Unidade Orçamentária (UO)	os fundos públicos que podem ser substituídos por programas de governo devem ser lançados na LOA como UO com despesas detalhadas, fazendo empenho, liquidação e pagamento de despesas dentro do Orçamento, movimentando recursos por meio da Conta Única do Tesouro como regra. A maior parte dos fundos públicos aparecem como UO.
Fonte	(discricionária ou vinculada), distribuindo recursos para várias UOs
Ação	apenas um valor de despesa é evidenciado. Alguns fundos públicos e todos os fundos privados com participação da União executam despesas fora do Orçamento, figurando como Ação na LOA, recebendo simples dotação (não necessariamente todo ano). Seus recursos, via de regra, saem da Conta Única e a execução das despesas na ótica do fundo se dá sem empenho, liquidação e pagamento.

Fonte: (COSTA, 2012) – elaboração própria.

A operação dos fundos, além do planejamento, pressupõe a existência de recursos orçamentários e financeiros. Os recursos financeiros representam o dinheiro efetivamente existente na conta e os recursos orçamentários significam a autorização legal para utilizá-los. É óbvio, então, que existe uma íntima e indissociável relação do planejamento com a efetiva utilização dos recursos, que depende da disponibilidade orçamentária e financeira (CASSIM NETO, 2014).

Por fim, ressalta-se que, de acordo com Costa (2012), um programa ou ação do Orçamento pode vincular os recursos sem usar necessariamente um fundo. O mito de que os fundos são criados para vincular recursos, no sentido de garanti-los, “carimbá-los” para determinados fins, é paradigma anterior à Constituição de 1988. Atualmente o que predomina é a fonte, vinculada ou não. Fica então indiferente o uso de fundo ou programa se for considerada a vinculação de recursos pela fonte.

4.4.2 Controle e fiscalização dos recursos aplicados pelos fundos

Em uma administração pública que se torna cada vez mais descentralizada e mais flexível, o controle e a transparência das ações se tornam imperativo de primeira ordem para o uso

adequado dos recursos disponíveis (SOUZA e FREITAS, 2012). Dispõe a Constituição da República que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade será exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. Neste sentido, compete às Cortes de Contas, o acompanhamento, a análise técnica e o controle dos atos praticados pelos agentes públicos, no que diz respeito à arrecadação de receitas, a realização de despesas, o controle do patrimônio público e a adequação das medidas tomadas pelos gestores, abrangendo, inclusive, os gastos realizados por meio de fundos especiais (SOUZA e FREITAS, 2012).

Ao lado dos controles institucionais da gestão pública, temos também hoje o chamado controle social que vem se constituindo num poderoso e indispensável instrumento em defesa do bom uso dos recursos públicos, favorecendo sobremaneira a transparência das políticas de governo (SOUZA e FREITAS, 2012).

No Brasil, muitos fundos têm sua origem no processo constituinte para aprovação de uma legislação que assegure a ampliação dos direitos sociais. Nesse sentido, o modelo de fundos públicos buscado foi aquele com conselhos de composição paritária entre os representantes governamentais e não governamentais para acompanhar e fiscalizar políticas públicas (SALVADOR, 2012). Na Administração Direta, entretanto, a existência de conselhos é exceção, embora não existam vedações para que, sendo interesse da Administração, os fundos contem com conselhos gestores.

Quando o fundo conta com um Conselho, importa destacar que, no cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, esse colegiado não é o gestor ou administrador dos recursos do Fundo. Seu papel é acompanhar toda a gestão, seja com relação à receita, seja com relação à despesa, no sentido de apontar, às demais instâncias, caso ocorra, falhas ou irregularidades cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir (SOUZA e FREITAS, 2012).

4.5 FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO

Em sua essência (apesar de existirem outros aspectos de menor relevância), os fundos especiais surgiram com a finalidade de flexibilizar a operação das atividades da Administração Direta, a fim de livrá-la das amarras prejudiciais ao bom desempenho de qualquer atividade, sendo uma exceção ao princípio da unidade da tesouraria (CASSIM NETO, 2014).

De acordo com Sanches (2002), os fundos constituíram um valioso recurso para agilizar a execução orçamentária e financeira nos tempos em que a centralização dos processos e as

restrições dos meios de comunicação retardavam as ações da administração pública. Porém, com as mudanças operadas nos processos do setor público, a partir dos anos 70, e ganhos trazidos pelos modernos recursos de comunicação e informática, a partir dos anos 80, muitas das vantagens desse instrumental passaram a desaparecer, tornando mais evidentes as suas desvantagens.

Salvador (2012) defende que, no capitalismo contemporâneo, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. Ou seja, o fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social, já que o alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo.

Diferentes autores enumeram vantagens e desvantagens de se utilizar os fundos públicos como instrumento de gestão de recursos. No Quadro 4.9 estão resumidos os tópicos apresentados por Sanches (2002), Costa (2012) e a Secretaria de Orçamento e Finanças (2017), ligada ao Ministério do Planejamento. De acordo com Sanches (2002), é essa situação de limitadas vantagens e de problemáticas desvantagens que justifica o fato de os técnicos dos sistemas de planejamento, de programação orçamentária e de controle dos gastos públicos se posicionarem, em geral, contra a criação de novos fundos e preservação da maioria dos existentes. O seu entendimento básico é de que, no contexto atual, os fundos têm tão poucas vantagens que devem ficar restritos a situações realmente excepcionais.

A SOF (2017) se posiciona argumentando que o contingenciamento incide sobre todas as despesas discricionárias primárias, inclusive sobre aquelas alocadas em fundos. E conclui asseverando que Fundos desempenharam papéis decisivos nas décadas de 1960-70 quando caracterizavam regime diferenciado que conferia autonomia orçamentária e financeira, porém, no arcabouço normativo recente, não apresentam vantagens que justifiquem, pois, o fator decisivo para garantia de recursos é a vinculação e não a criação do fundo.

Portanto, conforme exposto por Costa (2012), excetuando questões ligadas aos prazos de duração indeterminada do fundo, parece ser indiferente o uso de fundos ou programas para gestão de recursos na atual estrutura orçamentária.

QUADRO 4.9

VANTAGENS E DESVANTAGENS DA IMPLEMENTAÇÃO DE FUNDOS

Autor	Vantagens	Desvantagens
Sanches (2002)	<ul style="list-style-type: none"> * garantir que certa receita ou conjunto de receitas seja destinada a um setor, entidade, área geográfica ou ramo de atividades, para a execução de uma determinada programação ou para viabilizar a realização de objetivos pré-estabelecidos; * descentralizar a execução de um programa de trabalho para um determinado gestor, com a correspondente descentralização das responsabilidades pela execução dos gastos, já que o gestor do fundo é legalmente responsável pelos atos de gestão que praticar; * viabilizar melhores avaliações dos resultados obtidos com a execução da programação, bem como dos custos das atividades que lhe são relacionadas, pela possibilidade de adoção de normas peculiares de programação e controle; * possibilitar um controle mais sistemático e efetivo sobre as receitas geradas com a prestação de determinados serviços, realização de certas atividades ou produção de bens em contraste com os seus principais custos; *assegurar que os recursos financeiros destinados às finalidades do fundo e não utilizados num exercício sejam preservados para uso no exercício seguinte. 	<ul style="list-style-type: none"> * criar áreas de rigidez no processo de definição do programa de trabalho do Governo, na medida em que as vinculações de receitas a fundos representam uma limitação às decisões sobre o conteúdo da lei orçamentária anual, bem como à definição de prioridades nas LDOs; * possibilitar a constituição de feudos de poder, na medida em que a nomeação do gestor do fundo se dê por indicação política; * elevar os custos operacionais da administração pública, ao impor a realização de registros individualizados da execução orçamentária, financeira e patrimonial de cada fundo, em duplicidade com os atos regulares de registro no sistema geral de contabilidade; * transferir para a tecnoburocracia do Poder Executivo a tomada de decisões alocativas que caberiam ao Parlamento, na medida em que a programação dos fundos tende a ocorrer sob a forma de dotações genéricas; * ensejar duplicidade de intervenção sobre um mesmo problema, dado que os objetivos e áreas de atuação dos fundos tendem a ser fixados em termos muito gerais e seus programas de trabalho a serem pouco detalhados; * viabilizar ações ou práticas que reduzam a eficácia dos processos de controle ou dificultem o seu exercício.
Costa (2012)	<ul style="list-style-type: none"> * facilidade de controle centralizado - há praticidade na extração dos demonstrativos no SIAFI; * um fundo não tem prazo para terminar, enquanto que o programa (potencial instrumento substituto) dura no máximo 4 anos (prazo do PPA). 	<ul style="list-style-type: none"> * a lei que institui o fundo pode dar margem a se atribuírem altos custos de administração para o agente operador
SOF (2017)	<p>(APARENTES!)</p> <ul style="list-style-type: none"> * garantia da aplicação dos recursos – só teve fundamento antes da criação da Secretaria do Tesouro Nacional e Conta Única. * vinculação da receita – que não é mais exclusividade de fundos, desde a Lei de Responsabilidade Fiscal que eliminou qualquer distinção entre fundos e outras formas de gestão orçamentária. 	<ul style="list-style-type: none"> * aumento da rigidez orçamentária – limitação às decisões sobre o conteúdo da LOA; * engessamento das prioridades – atrela os gastos de hoje às prioridades do passado.

Fonte: elaboração própria

4.6 FUNDOS AMBIENTAIS

A participação dos fundos no financiamento ambiental no Brasil foi impulsionada a partir do ano de 1987, com a conclusão do Relatório Brundtland²⁶, de onde emergiram as preocupações globais, gerando fortes pressões internacionais para a proteção do meio ambiente no Brasil. No ano de 1989 é criado o Programa Nossa Natureza (PNN), que marca uma nova fase de intervenção na questão ambiental brasileira, com o uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental e a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (SAMPAIO, 2006).

A década de 90 foi marcada pela ampliação da escala do fomento a projetos ambientais. No Governo Federal, isso acabou por estabelecer uma dinâmica fragmentada para o financiamento ambiental, que se refletiu na condução das políticas durante toda a década e início do novo século. Como resultado, observa-se um conjunto de ações sobrepostas, concorrentes e conjuntamente antagônicas a iniciativas de ordenamento do financiamento ambiental. Mas, por outro lado, também foi nesse período que foram ampliadas as possibilidades de captação direta de recursos, com a implementação de leis como a de Crimes Ambientais, Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Licenciamento Ambiental, Royalties do Petróleo, entre outras. Multiplicaram-se os fundos ambientais públicos (SAMPAIO, 2006).

No setor privado, percebe-se também a criação de fundos para fomentar ações ambientais e o financiamento direto a projetos por empresas públicas ou de economia mista como a Petrobrás (SAMPAIO, 2006).

Especificamente quanto aos fundos ambientais, o Funbio²⁷ os define como: organizações privadas, públicas ou mistas detentoras de atributos que permitem atrair recursos financeiros nacionais e internacionais. São ferramentas para garantir a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, gerar mecanismos que permitam o desenvolvimento das comunidades envolvidas (SAMPAIO, 2006).

De acordo com Sampaio (2006), um outro estudo do Funbio²⁸ destaca a existência de diferentes mecanismos financeiros para o uso da biodiversidade, e menciona que existem, no Brasil, dezenas de linhas de crédito, seja ele subsidiado ou não, para investimentos em atividades que utilizam recursos naturais. Em sua maioria, os recursos advêm de fundos do Tesouro

²⁶ documento intitulado Nosso Futuro Comum, publicado em 1987, preparado pela Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento. Propõe o desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”.

²⁷ FUNBIO. Relatório Anual 2004. Rio de Janeiro: Funbio, 2005. 76p.

²⁸ FUNBIO. Estudos Funbio1: Financiando o Uso Sustentável da Biodiversidade. Rio de Janeiro: Funbio, 1997.

Nacional. Outra modalidade assinalada é composta pelos fundos de investimento e fundos de capital de risco. A publicação cita ainda os recursos a fundo perdido, operados por Fundos, Programas e Projetos públicos e privados, com destaque para o FNMA na esfera pública e, na esfera privada, para as grandes fundações que atuam no financiamento de projetos ambientais como a Fundação Ford, Fundação Moore e Fundação O Boticário, entre outras.

Ao tratar da origem dos fundos ambientais, Sampaio (2006) defende que eles não se originam apenas da necessidade de se adotar mecanismos de controle administrativo, financeiro ou político, mas também da oportunidade de se captar recursos para o fomento de longo prazo a políticas públicas de Estado. Fora da esfera pública, no entanto, o delineamento da origem dos fundos é muito mais sutil, considerando a diversidade de origens desses instrumentos - interesse ou necessidade de proteção de um determinado recurso natural, ou, em outro extremo, apoiar projetos produtivos relacionados com a biodiversidade, por exemplo.

Quanto à classificação dos fundos ambientais, Sampaio (2006) traz diferentes abordagens, mostrando que, assim como para os fundos de maneira mais genérica, os fundos ambientais também não seguem uma padronização de classificação. Para ele, os fundos ambientais podem se diferenciar conforme: sua personalidade jurídica, a esfera administrativa que estão vinculados, a operação financeira que realizam, a origem de seus recursos, o volume de recursos executados, o perfil de seus proponentes, o recorte geográfico de sua atuação, seu recorte temático, a capacidade de internalizar resultados, o nível de participação e controle social ao qual se submetem, os mecanismos de acesso a recursos para apoio a projetos, entre outros.

Nesta pesquisa, um recorte teórico será feito na abordagem dos fundos ambientais, trazendo o foco mais específico para os fundos ambientais públicos. Sampaio (2006) define os fundos ambientais públicos citando Denerusso (2004) que assim os conceitua: são recursos da sociedade arrecadados pelo governo para finalidades determinadas pelas respectivas leis que compõem seus marcos legais. Diante da definição utilizada, Sampaio (2006) conclui que é possível perceber a oportunidade de se estabelecer mecanismos de governança que promovam a participação e a definição de objetivos claros, de princípios norteadores e regras de conduta com instituições e entidade capazes de construir, operar e zelar pelo bem comum a ser gerido.

Por outro lado, há de se considerar que, enquanto públicos, os recursos dos fundos são objeto de planejamento e controle por parte da União. Os fundos públicos de meio ambiente, assim como os demais, estão compreendidos no conceito de gastos públicos e submetidos aos controles e contenção de gastos da mesma forma que os demais recursos arrecadados pelo governo. Dessa forma, o impacto das políticas de governo das áreas de planejamento e economia também são quase que determinantes sobre a ação dos fundos públicos ambientais (SAMPAIO, 2006).

CAPÍTULO 5

ECONOMIA, AVALIAÇÃO E POLÍTICA AMBIENTAL: FOCO NO FNRB

5.1 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA AMBIENTAL

Com o aparecimento da degradação ambiental e a identificação das externalidades negativas impostas pelos agentes econômicos surgiu a necessidade de definição de políticas ambientais. Uma política ambiental compreende metas e instrumentos, e possui fundamentação teórica, além de justificativa para a sua existência (BELEM, 2008).

Na década de 1950, a Política Ambiental foi dominada por instrumentos de “comando e controle” e caracterizava-se, principalmente, pela imposição, pela autoridade ambiental, de padrões de emissão para redução da poluição. Na fase atual, a política ambiental pode ser chamada de política “mista” de comando e controle. Nessa modalidade, os padrões de emissão deixam de ser meio e fim da intervenção estatal, passando a ser instrumentos de uma política que usa diversas alternativas para a consecução de metas acordadas socialmente (BELEM, 2008).

As decisões sobre proteção ambiental são feitas considerando fatores políticos, sociais e ambientais. Como destacado no Capítulo 3, a Análise Econômica (AE) se incorpora na ambiental no campo prático da formulação e análise de políticas (projetos) ambientais. Nesse sentido, é útil como guia para ajudar na tarefa da escolha entre opções ou para determinar o custo e/ou o benefício de uma certa opção de política e, ainda, para justificar a decisão de proteção ambiental para a sociedade (PEREIRA, 1999).

Apesar disso, pode-se arguir que a decisão pela proteção ambiental deve ir além da simples análise econômica, ou seja, que se leve em conta a equidade social e a proteção dos recursos para as gerações futuras, por exemplo. Em todo caso, a AE combinada com outras técnicas de decisão, prova ser muito útil para a complicada tarefa de proteção ambiental (PEREIRA, 1999).

Objetivos ou metas ambientais variaram muito desde que preocupações com a base natural passaram existir entre ideólogos, analistas e formuladores de políticas de meio ambiente. De acordo com Field e Field (2014), quando avaliamos a eficiência e compatibilidade de uma política para tratar de determinado problema ambiental, é importante ter em mente de forma bem clara um conjunto de critérios para a avaliação de políticas. Os autores listam alguns critérios usados para discutir políticas ambientais específicas, conforme resumido no Quadro 5.1

A OECD (1997) também defende a avaliação de políticas públicas pode ter diversas funções. Uma delas é a revisão dos instrumentos das políticas na prática, verificando se estão

mesmo sendo implementados e da forma correta e evitando uma implementação completamente inefetiva. Uma outra função seria de avaliar a performance desses instrumentos, medindo o quanto estão atingindo seus objetivos em termos de efetividade e eficiência. A avaliação pode também servir para verificar a conveniência de alterar ou adicionar na política instrumentos alternativos, ou melhorar o desenho ou a implementação de um determinado instrumento de política em execução. Para a OECD (1997), qualquer instrumento político pode ser avaliado utilizando-se como referência uma lista de critérios bem definidos. Esses critérios estão resumidos no Quadro 5.2.

QUADRO 5.1

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS FIELD E FIELD (2014)

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
Eficiência	Uma situação é eficiente se produzir para a sociedade um máximo de benefícios líquidos. Eficiência implica um equilíbrio entre custos de abatimento e danos. Uma política eficiente nos leva ao ponto em que os custos marginais de abatimento e os danos marginais são iguais.
Custo-efetividade	Geralmente, os danos ambientais não podem ser medidos com precisão, e isso às vezes torna útil empregar a relação custo-efetividade como um critério primordial de avaliação de políticas. Uma política é custo-efetiva se produz a máxima melhoria ambiental possível com os recursos empregados ou se alcança determinada quantidade de melhoria ambiental pelo mínimo custo possível.
Equidade	A equidade, ou justiça, é outro importante critério para avaliar uma política ambiental. Equidade é, antes de tudo, uma questão de moralidade e de como os custos e benefícios de melhorias ambientais devem ser distribuídos entre os membros da sociedade. A equidade também é importante do ponto de vista da eficiência das políticas, porque elas podem não ser defendidas com tanto entusiasmo na arena política se forem consideradas não equitativas. Entretanto, temos que reconhecer que não há acordo sobre que peso deve ser atribuído aos dois objetivos: eficiência e distribuição.
Incentivos para inovações tecnológicas	Precisamos ter em mente de maneira clara que são as decisões de partes privadas, empresas e consumidores que realmente determinam o grau e a extensão dos impactos ambientais, e os incentivos dados a essas partes privadas determinam como e onde esses impactos serão reduzidos. Assim, um critério muito importante a ser usado para avaliar qualquer política ambiental é verificar se essa política fornece um forte incentivo para indivíduos e grupos encontrarem maneiras novas e inovadoras de reduzir seus impactos sobre o ambiente. A política deve fornecer incentivos para que partes privadas dediquem sua energia e criatividade a encontrar novas maneiras de reduzir os impactos ambientais. Quanto maiores forem esses incentivos, melhor será a política, pelo menos nesse critério.
Implementação	Leis precisam ser cumpridas. A implementação exige tempo e recursos, assim como qualquer outra atividade, e como os orçamentos públicos são sempre limitados, as exigências da fiscalização devem ser equilibradas com as exigências de outras funções públicas. Isso significa que a implementabilidade de uma política é um importante critério para avaliar determinadas políticas.
Observância de preceitos morais	Questões relativas à distribuição de renda e aos impactos de diferentes políticas ambientais sobre pessoas com diferentes níveis de renda são questões éticas sobre as quais diferentes pessoas têm diferentes opiniões, mas que precisam ser discutidas no momento de escolher entre políticas públicas alternativas. Os preceitos morais, além disso, se relacionam com os sentimentos inatos que as pessoas têm sobre o que é certo e o que é errado e que afetam o modo como elas veem as diferentes políticas ambientais. Tais sentimentos devem ser ponderados juntamente com os critérios mais técnicos de avaliação das políticas ambientais.

Fonte: Field e Field (2014) – elaboração própria

Por fim, Baumol e Oates (1979) listaram o que consideravam ser os critérios que abrangem as questões mais pertinentes para a avaliação de políticas públicas ambientais. Os critérios de Baumol e Oates (1979) estão resumidos no Quadro 5.3.

QUADRO 5.2

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL OECD (1997)

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
Efetividade Ambiental	Refere-se ao impacto ambiental e performance do instrumento estudado. Quanto o instrumento contribui para o alcance dos objetivos da política (se definidos) ou para a redução nas emissões (caso não esteja objetivamente definido)?
Eficiência Econômica	Refere-se à determinar se o instrumento tem o melhor custo-efetividade para o alcance dos objetivos da política, comparado com um instrumento alternativo.
Custos de Administração e Conformidade	Refere-se ao custo administrativo e gerencial para a implementação do instrumento.
Receitas	Alguns instrumentos econômicos como impostos e taxas geram receita para o governo. O tamanho e a afetação dessa receita é uma característica-chave para a operacionalização do instrumento de política.
Grandes efeitos econômicos	Se o instrumento pode impactar níveis de preço, inovação técnica, distribuição de renda, empregos e comércio.
Efeitos Dinâmicos e Inovação	Se o instrumento tem potencial para estimular inovações tecnológicas.
Efeitos Leves	Se o instrumento tem potencial para estimular mudanças de atitudes e consciência, ou capacidade de construção, geração e difusão de informação.

Fonte: OECD (1997) – elaboração própria.

QUADRO 5.3

CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS BAUMOL E OATES (1979)

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
Confiabilidade	Quão confiável é a abordagem para atingir seus objetivos? Suas ações são certas e automáticas ou dependem de elementos imprevisíveis?
Permanência	É provável que o programa seja eficaz apenas pelo tempo em que captar o interesse público ou espera-se que ele persista mesmo quando outras questões tiverem conquistado a atenção da mídia e do público?
Adaptação ao Crescimento Econômico	O programa é flexível o suficiente para se adaptar à expansão das atividades econômicas e crescimento da população (aspectos que tendem a acentuar os problemas relacionados com a demanda ambiental)
Equidade	O programa divide seus encargos financeiros entre os indivíduos e empreendimentos de forma justa?
Incentivo ao Esforço Máximo	O programa induz indivíduos e empreendimentos a minimizar os danos ambientais?
Economia	O programa atinge seus resultados a um custo relativamente baixo para a sociedade ou ele desperdiça recursos?
Atratividade Política	O método provavelmente será bem aceito por legisladores e eleitores?
Interferência Mínima nas Decisões Privadas	O método determina a indivíduos e negociantes exatamente o que fazer ou oferece um leque de possibilidades consistentes com a proteção do meio ambiente?

Fonte: Baumol e Oates (1979) – elaboração própria.

5.2 ANÁLISE CRÍTICA DO “MODUS OPERANDI” PROPOSTO PARA O FNRB

A análise do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios como instrumento da política pública de conservação da Biodiversidade exige a consideração de suas características específicas e peculiares. Uma delas é a sua **fase de implementação**. Embora o Ministério do Meio Ambiente venha envidando esforços no cumprimento das determinações da nova lei de

acesso ao patrimônio genético e conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios, e embora avanços tenham sido alcançados no sentido de criar as estruturas institucionais necessárias para o efetivo cumprimento dessa Lei, o FNRB ainda não é um instrumento que está em execução, não havendo dados para avaliá-lo sob critérios que dependem, por exemplo, da comparação entre resultados previstos e resultados alcançados.

Outra característica relevante a ser considerada para a escolha de critérios de avaliação é o fato de que o FNRB é único em seu modelo de gestão, ou seja, não existe nenhum outro do mesmo tipo ou que opere da mesma forma, o que dificulta sua comparação com qualquer outro Fundo Público. Apenas para lembrar, as especificidades do modelo de gestão do FNRB são: (i) fundo de natureza financeira, cujas liberações para o atendimentos de projetos e ações previstas na Lei 13.123/2015 e Decreto 8.772/2016 serão não reembolsáveis; (ii) fonte de recursos de origem mista (orçamentária e extra orçamentária); (iii) gerenciado por instituição financeira federal; (iv) receitas e despesas não contempladas no âmbito das leis anuais do orçamento público; (v) gerido por órgão público (MMA), porém sob condição de deliberações do seu conselho gestor.

Nesse contexto, dentre as possibilidades de avaliação formal elencadas no Capítulo 3 e no início deste capítulo, observa-se que o objeto deste estudo permite:

- 1) Quanto ao Objeto – a) avaliação jurídica ou de conformidade dos atos do gestor em relação à lei; b) avaliação de desempenho institucional, quanto aos resultados que vem sendo alcançados no esforço do MMA de implementar o instrumento; c) avaliação de processo, de modo a identificar vantagens e pontos frágeis na sua execução e efetuar ajustes e correções para maximização dos resultados.
- 2) Quanto ao *timing* – a) avaliação *ex-ante* no que tange às possibilidades para a estratégia de distribuição dos recursos recolhidos no Fundo; b) avaliação intermediária no que tange as medidas adotadas para a implementação do Fundo.
- 3) Quanto à finalidade – avaliação de estrutura ou de modelo, identificando pontos fortes e fraquezas no que se refere ao desenho e implementação do Fundo.

Assim, as subseções que seguem nesse tópico trazem uma análise sobre como o FNRB se insere ou se comporta, dentro das diferentes abordagens de avaliação e dos conceitos tratados nesse estudo.

5.2.1 Gestão de recursos públicos e fundos de financiamento

Conforme discutido do capítulo 2 desse estudo, instituições e as políticas econômicas só fazem sentido se logram mudar comportamentos, e assim contribuir para o alcance dos objetivos

políticos da sociedade. A eficiência administrativa do Estado depende da qualidade de sua organização e gestão, o que inclui ter capacidade de tributar e saber limitar seus gastos à sua receita. Nesse sentido, temos estabelecidos uma série de procedimentos legais e administrativos com o objetivo de melhorar o desempenho dos programas governamentais, dar a eles maior transparência e responsabilizar o poder público frente à sociedade.

No Brasil, o ciclo de gestão dos recursos públicos compreende os instrumentos elaborados na etapa de planejamento (PPA, LDO e LOA) e continua com as etapas de execução orçamentária e financeira e, posteriormente, de controle e avaliação. O Fundo de Repartição de Benefícios, entretanto, não está completamente inserido nesse ciclo, especialmente por a maior parte de seus recursos ser classificada como recursos extra orçamentários.

O PPA, como instrumento legal de planejamento, pode estabelecer diretrizes, objetivos e metas relacionados com a política de acesso ao PG e CTA e repartição dos benefícios, o que poderia orientar a alocação dos recursos do FNRB ou a alocação de recursos orçamentários para execução no âmbito do FNRB. Entretanto, está legalmente definido como os recursos do Fundo podem ser utilizados e que sua priorização é definida pelo Comitê Gestor do Fundo. Dessa forma, o FNRB pode ser considerado fonte de recursos para o atingimento de objetivos e metas previstos no PPA apenas se esses objetivos e metas estiverem alinhados com os objetivos e metas do Fundo, estabelecidos em Lei e detalhados/priorizados no âmbito do CG-FNBR.

Partindo desse pressuposto, e do fato que a LDO e a LOA são elaboradas com base no PPA, esses instrumentos anuais só devem contemplar o FNRB quando houver previsão de que recursos do orçamento geral da União sejam destinados ao Fundo para serem executados por meio desse instrumento.

Dentro da abordagem mais simples apresentada no capítulo 2, a receita seria o ingresso de dinheiro nos cofres públicos para o atendimento das necessidades da coletividade, ou seja, a finalidade estatal. A principal receita que deve compor o FNRB será proveniente da repartição de benefícios adquiridos a partir da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional, conforme está resumido no Quadro 1.3 do Capítulo 1. Ou seja, receita não orçamentária. Ainda assim, considerando o objetivo da arrecadação e a sua gestão por um órgão público, podemos considerar que essa receita do FNRB é pública e poderia ser classificada como: (1) Derivada, visto que não se origina em nenhuma contraprestação específica de serviços; (2) Não Efetiva, já que não aumenta o patrimônio líquido da União; (3) Ordinária, pois deve ocorrer anualmente; e (4) Compulsória (desde que haja exploração econômica de PG ou CTA), visto que existe uma obrigação legal para o seu recolhimento.

As receitas que ingressam na conta única da União são ainda identificadas e classificadas quanto à sua natureza (origem), fonte/destinação e impacto fiscal. Embora a principal receita do FNRB não ingresse na conta única da União, ao ingressarem na conta da IFF, os recursos devem também ser identificados, no mínimo quanto à sua origem. Conforme exposto no Quadro 1.4 (ver Capítulo 1), os montantes anuais destinados para o atendimento de diferentes demandas, que serão definidos pelo Comitê Gestor, dependem dessa informação.

Quanto à vinculação, no caso do FNRB, o objetivo é garantir que os recursos que estão sendo recolhidos em razão da repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da exploração da biodiversidade (na forma de PG e CTA), realmente sejam direcionados em benefício das comunidades tradicionais e conservação e uso sustentável da biodiversidade.

O avanço dos trabalhos de instalação do FNRB exigiu uma definição sobre a natureza jurídica do PG e CTA, uma vez que todo o procedimento de arrecadação, a forma de ingresso desses recursos arrecadados, a destinação do produto da arrecadação e questões relativas ao direito financeiro dependiam dessa definição. Instada a se manifestar, a consultoria jurídica do MMA emitiu Parecer com o seguinte entendimento: (i) “a natureza jurídica do patrimônio genético é de um bem ambiental, de titularidade difusa, mas passível de sofrer apropriação, não em exclusivo, por sujeitos de direito particularizados, os quais, porém, deverão estar autorizados pelo Estado”; e (ii) “o CTA é um bem imaterial coletivo, tutelado juridicamente, no plano constitucional e infraconstitucional, e os direitos sobre este, em virtude de sua natureza, pertencem a uma coletividade e o seu exercício dá-se, igualmente, a título coletivo”. E concluiu seu posicionamento destacando que “os recursos auferidos com a repartição de benefícios não pertencem à União, apenas são por eles geridos, impossibilitando que sejam destinados a contingenciamento para despesas dessa mesma pessoa jurídica”.

Dessa forma, os recursos arrecadados que estão necessariamente sofrendo vinculação – os recolhidos diretamente na conta do FNRB - são apenas os de origem extra orçamentária, não havendo aqui vinculação de receita orçamentária. Essas últimas, embora possam ser direcionadas para os fins previstos no escopo de ação do Fundo, serão alocadas discricionariamente, seguindo todo o “ritual orçamentário” previsto na legislação.

Não obstante, é relevante que se considere os seguintes pontos que podem tornar mesmo essa vinculação uma fragilidade:

- 1) as despesas previstas na legislação não são exclusivamente para projetos em benefício de coleções *ex situ* ou benefício dos detentores de CTA, o que significa que mesmo a vinculação não garante que o recurso da repartição de benefícios será 100% destinado aos seus ditos beneficiários;

2) se o volume de recursos recolhidos anualmente for muito superior à capacidade administrativa de execução desses recursos, haverá um montante considerável imobilizado, sem possibilidade de ser aplicado em qualquer outro programa ou atividade governamental carente de verbas. Considerando que, ao menos o PG e o CTA não identificável são bens de direito difuso, poderíamos entender que qualquer ação governamental que beneficiasse a coletividade poderia ser financiada com recursos da repartição de benefícios.

3) diante de uma provável e/ou eventual abundância de recursos, há um risco maior de má administração ou má aplicação, com a realização de gastos simplesmente porque tem-se a obrigação legal ou constitucional de gastar naquela área, acarretando uma série de dificuldades para uma boa gestão das finanças públicas, como inversão de prioridades e automatismo do gasto.

O arcabouço jurídico do País está instituído de modo que o gasto público ocorra mediante prévia autorização legislativa, consignada formalmente em lei, consagrando assim o princípio da legalidade. No caso do FNRB, as autorizações de despesa serão feitas pelo órgão gestor (MMA), sem necessidade de previsão em Lei Orçamentária, apenas seguindo o Plano Operativo Quadrienal (POQ) e no Plano de Trabalho Anual (PTA) produzidos no âmbito do Comitê Gestor e as demais deliberações de aprovação de propostas de projetos desse mesmo Comitê. Isso significa que toda despesa realizada com recursos provenientes da repartição de benefícios não seguirá o “ritual orçamentário da despesa pública”.

No caso de recursos orçamentários destinados ao Fundo, o próprio repasse ao Fundo já seria considerado como despesa. Nessa situação, as classificações orçamentárias permitiriam visualizar a despesa sob diferentes enfoques. Aqui importa destacar: (i) a classificação Institucional – provavelmente seria o próprio MMA, mas poderia ser qualquer órgão governamental que tivesse interesse em ações previstas no escopo de atuação do Fundo; (ii) a classificação por Fonte/Destinação do Recurso – poderiam ser provenientes das multas administrativas aplicadas em virtude do descumprimento da Lei nº 13.123, por exemplo; e (iii) a classificação por Modalidade de Aplicação – que seria transferência ou delegação.

Em termos da “personalidade jurídica” dos fundos, esses são apenas unidades contábeis ou orçamentárias vinculadas a um ente público, não se constituindo em pessoa jurídica. O FNRB está vinculado ao Ministério do Meio Ambiente mas, embora realmente não possua uma personalidade jurídica independente, não se submete aos ditames orçamentários e financeiros desse mesmo ente, o que dá a ele uma característica totalmente peculiar, seguindo um *modus operandi* definido na Lei que o criou, no Decreto que o regulamentou e nas deliberações de seu Conselho Gestor.

Ainda assim, uma análise do FNRB sob as características legais dos fundos públicos, consolidadas no Quadro 4.2 (ver Capítulo 4), mostra que, no que diz respeito à legislação vigente sobre esse tema, o Fundo encontra-se em situação regular. Essa análise segue consolidada no Quadro 5.4.

QUADRO 5.4.

CARACTERÍSTICAS LEGAIS DOS FUNDOS PÚBLICOS X FNRB

	Dispositivo legal	Característica	Análise FNRB
1	CF/88, art.165, §9º, II	regras fixadas em lei complementar	A lei complementar não é específica para cada Fundo e sim geral, então a criação do FNRB não fere esse dispositivo.
2	CF/88, art.167, IX	prévia autorização legislativa	O FNRB foi criado pela Lei 13.123/2015 e regulamentado pelo Decreto 8.772/2016 – está autorizado em Lei.
3	CF/88, art.167, IV	vedação à vinculação de receita de impostos	As receitas vinculadas ao FNRB são provenientes de receita líquida anual obtida com a exploração econômica de PG e CTA, ou seja, não são impostos. As demais receitas que podem compor o Fundo são facultativas.
4	CF/88, art.165, § 5º e Lei 4320, art.72	programação em lei orçamentária anual	O FNRB será composto pelas receitas provenientes da repartição de benefícios e outras, de forma que a fonte das receitas é mista, com características orçamentárias e extra orçamentárias. As receitas de origem orçamentária estarão programadas na LOA.
5	Lei 4320, art.71	receitas especificadas	As receitas que podem compor o FNRB estão previstas e descritas no art. 32 da Lei nº 13.123/2015
6	Lei 4320, art.71	vinculação à realização de determinados objetivos e serviços	O objetivo da instituição do FNRB está definido no art. 30 da Lei nº 13.123/2015.
7	Lei 4320, art.71 e art.74	normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas	A Lei 13.123/2015 e o Decreto 8.772/2016 estabeleceram normas de aplicação, controle, prestação e tomada de contas para o FNRB.
8	Lei 4320, art.73 e LC 101, art.8º, § único	preservação do saldo patrimonial do exercício	A Lei 13.123/2015 e o Decreto 8.772/2016 não estabelecem o recolhimento dos recursos depositados no FNRB e não executados no fim de cada exercício de forma que o saldo no Fundo até que seja executado.
9	LC 101, art.50, I	identificação individualizada dos recursos	Está previsto no Manual Operacional e no Contrato com a Instituição Financeira Federal executora que todo o fluxo de caixa do FNRB terá registro próprio, com informações especificadas e identificadas de toda a entrada e saída, de forma individualizada.
10	LC 101 – art.50, III	demonstrações contábeis individualizadas	Está previsto no Manual Operacional e no Contrato com a Instituição Financeira Federal executora a apresentação de demonstrações contábeis do FNRB individualizadas.
11	LC 101, art.1º, § 3º, I,b	obediência às regras previstas na LRF	O FNRB está compreendido no âmbito da LRF.
12		inexistência de personalidade jurídica	Apesar de possuir natureza jurídica, o FNRB não possui personalidade jurídica e está vinculado ao MMA.

Fonte: (COSTA, 2012) – elaboração própria.

Quanto à classificação, também discutida no capítulo 4, observa-se que, apesar de suas peculiaridades, o FNRB não chega a ser um exemplar atípico em relação ao referencial legal básico, não se enquadrando em nenhuma das categorias de fundos atípicos descritas no Quadro 4.3. Quanto à sua natureza, a própria Lei 13.123/2015 que criou o Fundo definiu que ele é de

natureza financeira, que, de acordo com o Decreto nº 93.872/86, são os “constituídos mediante a movimentação de recursos do caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica”. Nota-se que essa definição não se encaixa perfeitamente com as características do FNRB, visto que ele não é constituído de recursos do Tesouro Nacional (pelo menos não principalmente). A definição de fundos de natureza financeira proposta por Sanches (2002), tampouco, e muito menos, serve perfeitamente para o FNRB, qual seja: “quando operarem apenas com dotações e recursos (moeda) do caixa único do Tesouro, individualizados em seu nome por meio de contas bancárias em estabelecimentos oficiais de crédito, para a realização de investimentos e/ou custeio de programações típicas do setor público detalhadas nas LOAs” (grifo meu).

Observa-se que, de modo geral, os fundos são denominados contábeis quando eventualmente poderiam ser substituídos por programas/ações do orçamento, pois têm a função básica de executar despesas – o que se encaixa melhor nas características do FNRB. Já os fundos designados como financeiros se assemelham aos que fazem empréstimos ou financiamentos, geralmente subsidiados, que não é o caso do FNRB. Tudo isso sugere que a classificação quanto à sua natureza seria mista: financeiro, porque é administrado por uma instituição financeira oficial e não no âmbito da administração pública que movimenta a Conta Única do Tesouro; e contábil porque são constituídos pelo recolhimento, movimentação e controle de receitas e sua distribuição para a realização de objetivos ou serviços específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que foram estabelecidas na Lei que o instituiu.

Quanto à natureza jurídica, descrita no Quadro 4.6 (veja capítulo 4), o FNRB classifica-se como um Fundo Público – fundo especial de natureza contábil e/ou financeira, criado no âmbito do poder executivo da União - apesar de recolher (principalmente) recursos de origem extra orçamentária. Quanto à finalidade, descrita no Quadro 4.7 (veja capítulo 4), é um Fundo programático – que serve precipuamente para custear certos projetos ou atividades do órgão a que está subordinado.

As recomendações para a boa Gestão de Fundos costumam mencionar a necessidade de planejamento orçamentário e administrativo por meio da submissão às regras orçamentárias, devendo a lei orçamentária prever suas receitas e suas despesas. Algumas receitas do FNRB poderão estar previstas na LOA, mas o *modus operandi* do Fundo desvincula totalmente as suas despesas de prévia autorização legal, sendo que a gestão dos recursos – definição, priorização, autorização, fiscalização e aprovação das despesas – está sob responsabilidade do Comitê Gestor

e do MMA. Caso ocorra previsão de destinação de recursos orçamentários para o FNRB na LOA, ele será mostrado como Ação²⁹.

Via de regra todos os fundos públicos deveriam executar suas despesas dentro do Orçamento Público, porém, podem, em casos especiais, como é o caso do FNRB, e excepcionalmente, utilizar contas bancárias em função de eventuais necessidades operacionais ou de suas peculiaridades. Ainda assim, o comum é que os fundos públicos executem despesas dentro do orçamento e a execução de despesas fora do orçamento são mais comuns para fundos privados. O FNRB também se diferencia por não ter dissociados os recursos orçamentários e financeiros, como ocorre com os fundos que operam via SIAFI.

Quanto ao controle e fiscalização, é claro que o FNRB está sujeito ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, no que diz respeito à arrecadação de receitas, a realização de despesas e a adequação das medidas tomadas pelos gestores. Além disso, a gestão do FNRB por um comitê gestor que possui em sua composição representantes de entidades ou organizações representativas das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, busca garantir o controle social em defesa do bom uso dos recursos públicos. Nesse ponto, o FNRB também é peculiar, pois, de modo geral, esses colegiados, embora presentes em muitos Fundos, não são gestores ou administradores de seus recursos, cumprindo um papel apenas de acompanhamentos da gestão para apontar às demais instâncias falhas ou irregularidades cometidas, caso ocorram.

No que tange a discussão a respeito das vantagens de desvantagens de utilizar Fundos como instrumento de políticas públicas, observa-se que com o *modus operandi* proposto, o FNRB não flexibiliza a operação das atividades da Administração Direta, no sentido de livrá-la das amarras, que poderiam prejudicar o bom desempenho das atividades. No âmbito do Fundo, os repasses de recursos para custear projetos e ações, propostos pelos diversos possíveis beneficiários, seguirá tramitações e regras semelhantes àquelas impostas para a celebração desses instrumentos de repasse no âmbito das Unidades Orçamentárias e, inclusive, em algum grau, podem ser mais burocráticas e/ou morosas, à medida que toda tomada de decisão deve passar pelo crivo do Comitê Gestor.

É fato, entretanto, que o FNRB, da maneira como está desenhado, garante que, ao menos os recursos recolhidos para a repartição de benefícios, será destinado às despesas previstas na Lei que o instituiu, especialmente por dois motivos: 1) por serem extra orçamentários os recursos

²⁹ Apenas um valor de despesa é evidenciado. Alguns fundos públicos e todos os fundos privados com participação da União que executam despesas fora do Orçamento, figuram como Ação na LOA, recebendo simples dotação (não necessariamente todo ano).

são recolhidos diretamente na conta do Fundo e não na Conta Única do Tesouro; e 2) por ser um fundo operado por instituição financeira federal, em conta bancária e fora do orçamento, não está sujeito ao regime orçamentário comum que, mesmo com dotações previstas na LOA, depende da liberação de limites de crédito, liberação de limite financeiro e ainda pode sofrer contingenciamentos.

5.2.2 Falhas de mercado, falhas de governo e teoria da escolha pública

Se a economia de mercado não apresenta funcionamento perfeito no sentido de maximizar o bem-estar dos agentes econômicos envolvidos e não consegue produzir uma alocação natural que seja eficiente, é sinal de que esse mercado apresenta falhas. O Quadro 5.5. apresenta as principais falhas de mercado para PG e CTA. A Lei 13.123/2015 que criou o FNRB, como instrumento da política de conservação da biodiversidade, visa mitigar essas falhas, e combina mecanismos de comando e controle (o estabelecimento de regras para a exploração econômica de PG e CTA) com mecanismos de mercado (o estabelecimento de um “tributo” a ser recolhido pelo agente explorador), em busca de corrigir ou ao menos minimizar a ineficiência gerada.

Ainda assim, como instrumento regulatório, essa política esteve (em seu processo de negociação nas instâncias governamentais de tomada de decisão) e está sujeita a falhas de governo, que limitam a tomada de decisão pela solução mais eficiente. Além disso, voltando-se o olhar para o FNRB mais especificamente, é notório que sua implementação e operacionalização gera custos de administração e manutenção. Apesar disso, não há registros de que qualquer instrumento analítico tenha sido aplicado no sentido de auxiliar o processo de tomada de decisão e escolha dessa política ou desse instrumento.

QUADRO 5.5
FALHAS NO MERCADO DE PG E CTA

FALHAS DE MERCADO	CONTEXTUALIZAÇÃO PG E CTA
(a) assimetria de informações	Essa falha está mais conectada com o mercado de CTA, visto que os detentores dos conhecimentos geralmente são membros de comunidades indígenas e/ou tradicionais, que, pelo constante compartilhamento de saberes e experiências, adquirem e transferem através de gerações seus conhecimentos associados à biodiversidade. Quando agentes econômicos acessam esses conhecimentos relacionados aos usos tradicionais de plantas e animais para estudar suas propriedades ou desenvolver produtos alimentícios, cosméticos e fármacos, possuem informações sobre o valor desses conhecimentos que as comunidades não possuem ou não possuem completamente, criando a falha da assimetria de informações.
(b) a existência de externalidades	A exploração econômica de PG e CTA pode gerar indiretamente efeitos positivos ou negativos no bem-estar de uma terceira parte. O esgotamento ou escassez do recurso explorado por der um exemplo de externalidade negativa sofrida pela comunidade que o explorava apenas para subsistência ao invés de comercialmente. Os benefícios comerciais obtidos por quem desenvolveu um produto a partir de PG ou CTA muitas vezes também não estão refletidos nos preços de mercado, por o acesso àquela informação não ter produzido um custo direto. Dessa forma surgem as externalidades positivas e negativas desse mercado.
(c) custos de transação	São os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato. Essa falha tem relação com a falta de conhecimento integral sobre o ambiente, que dificulta a obtenção uma solução que maximize a eficiência, e com o comportamento dos indivíduos sempre propensos ao oportunismo. Uma regulação que defina “as regras do jogo” tende a diminuir os custos de transação.
(d) a natureza dos bens	A natureza jurídica do patrimônio genético é de um bem ambiental, de titularidade difusa. O CTA é um bem imaterial coletivo e os direitos sobre este pertencem a uma coletividade. Se o direito de propriedade não está bem definido, as leis do mercado livre tendem a falhar.

Fonte: elaboração própria

5.2.3 Eficiência e Eficácia do FNRB

O FNRB é um instrumento da Política de acesso à patrimônio genético e conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios provenientes da exploração desses bens, instituída pela Lei 13.123/2015 e Decreto 8.772/2016. Toda a estratégia para a implementação dessa política, inclusive a utilização do FNRB, foi construída no intuito de atingir objetivos e metas da CDB e superar dificuldades, problemas e falhas da legislação anterior (Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001). É evidente que a construção dessa política se deu em um contexto de conflito de interesses e levou anos até que se chegasse a uma proposta que pudesse atender minimamente aos objetivos de promover e controlar o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios, e de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Além disso, a natureza dos bens que são objeto dessa política

e a subjetividade de seu valor são muito discutíveis, de forma que as tomadas de decisão acabam pautadas, muitas vezes, em juízo de valor.

Nesse contexto, e como instrumento, o FNRB se apresenta como parte da solução para que os benefícios resultantes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético de espécies encontradas em condições *in situ* ou ao conhecimento tradicional associado, ainda que produzido fora do País, sejam repartidos, de forma justa e equitativa.

Por outro lado, se a avaliação depende da definição de critérios podemos, de acordo com sua conveniência e oportunidade, aplicar ao FNRB, os que foram levantados nesse estudo e estão descritos nos Quadros 3.3 (critérios de avaliação de políticas públicas), 5.1, 5.2 e 5.3 (critérios para avaliação de políticas ambientais), conforme análise apresentada no Quadro 5.6.

A proposta inicial desse estudo é avaliar a Eficácia e Eficiência do FNRB como instrumento da Política de acesso e proteção do PG e CTA, entretanto, observa-se que diversos outros critérios de avaliação de políticas públicas são aplicáveis ao Fundo e o instrumento se apresenta positivamente para a maior parte deles. A análise apresentada no Quadro 5.6. nos leva a observar que Eficiência é um critério em que, nesse momento, o FNRB pode não ser muito bem avaliado, visto que, conforme exposto, sua operacionalização e manutenção gera um custo administrativo considerável. Entretanto, em uma avaliação futura, realizada com base em dados concretos sobre valores executados, resultados alcançados e custos administrativos, pode ser que a estratégia se mostre bastante eficiente. Relevante destacar ainda que se deve conduzir a análise sob o ponto de vista social, ou seja, uma análise econômica. Isso porque, no contexto de uma avaliação econômica, um projeto pode ser considerado de interesse para a sociedade ainda que não gere o retorno exigido, por exemplo, por um investidor privado.

QUADRO 5.6
CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DO FNRB

CRITÉRIO	APLICABILIDADE NO FNRB	AVALIAÇÃO
Eficácia	Dado que temos informações sobre os objetivos e o <i>modus operandi</i> proposto para o FNRB, é possível afirmar que o instrumento possui <u>capacidade potencial</u> de promover a redistribuição de parte da renda proveniente da exploração econômica de PG e CTA, valorizando esses bens e promovendo o seu uso de forma sustentável. Auferir a eficácia do instrumento, entretanto, só será possível em fase mais avançada de implementação da estratégia, quando os resultados esperados puderem ser verificados.	+
Eficiência e Economia	É possível fazer uma pré-avaliação da eficiência da estratégia, porém, uma avaliação consistente só pode ser auferida em outra fase da implementação, quando já for possível contabilizar ou medir resultados alcançados e os custos arcados. Em uma pré-avaliação, observa-se que os custos administrativos para a manutenção da estratégia são altos (pagamento da IFF; manutenção do CG-FNRB em funcionamento; pessoal do MMA trabalhando no âmbito da Secretaria Executiva do FNRB; seleção, análise e acompanhamento de projetos por servidores do MMA ou terceirização desse serviço, implementação e alimentação de um sistema de registro e acompanhamento de projetos, entre outros), de forma que a eficiência do instrumento dependerá do volume de recursos distribuídos anualmente e do sucesso na execução dos projetos e estudos selecionados.	+/-
Efetividade ou Efetividade Ambiental	A utilização desse critério depende da análise de resultados/impactos (verificar quanto o instrumento contribui para o alcance dos objetivos da política), e por isso não cabe a sua adoção para a avaliação do FNRB, nesse momento, em que ainda está em fase de implementação.	N/A
Equidade	Um dos objetivos da Política de repartição de benefícios é exatamente contribuir para a redução de desigualdades e da exclusão social, de forma que, o FNRB, como instrumento dessa política, atuará na distribuição da renda proveniente da exploração de PG e CTA de forma a torna-la mais justa e equânime.	+
Sustentabilidade	Há uma capacidade de sustentabilidade na estratégia de implementação do Fundo, uma vez que há previsão que o próprio Fundo sustente as despesas administrativas inerentes ao seu funcionamento. Além disso, os recursos do Fundo serão preferencialmente empregados no Programa Nacional de Repartição de Benefícios, o qual prevê, essencialmente, ações para a conservação e uso sustentável da biodiversidade, alimentando o ciclo de exploração e repartição dos benefícios.	+
Custo-efetividade ou Eficiência Econômica	A utilização desse critério depende da verificação das melhorias ambientais alcançadas com a implementação da política e/ou do instrumento avaliado, no caso desse estudo. Na fase de implementação que o FNRB se encontra, não é possível aplicar esse critério.	N/A
Incentivos para inovações tecnológicas, Grandes Efeitos Econômicos e Incentivo ao Esforço Máximo	O FNRB como instrumento da Política de acesso a PG e CTA e repartição de benefícios não age diretamente no sentido de incentivar indivíduos e grupos encontrarem maneiras novas e inovadoras de reduzir seus impactos sobre o ambiente, entretanto, projetos apoiados pelo FNRB podem atuar nesse sentido. Além disso, e o “encargo” de recolher parte da receita obtida com a comercialização de produtos oriundos da exploração de PG e CTA, pode promover a valorização desses produtos, impactando níveis de preço, inovação técnica, distribuição de renda, empregos e comércio.	+/-
Implementação e Custos de administração e conformidade	Observa-se que a implementação do FNRB já vem exigindo esforço e dedicação consideráveis, tanto no que se refere a negociações políticas e administrativas, quanto disponibilização de recursos humanos e financeiros. Nota-se ainda que, pela forma como está desenhada, a operacionalização do Fundo continuará a demandar uma estrutura administrativa robusta. Isso não significa que o instrumento não é implementável, mas exige atenção a esses aspectos para que funcione adequadamente.	-
Observância de preceitos morais	O FNRB é parte de uma estratégia de conservação da biodiversidade, mas também de inclusão social, à medida que sua operacionalização, em última instância, redistribuirá renda – repartição <u>justa e equitativa</u> (sentimento inato sobre o que é certo e o que é errado) de benefícios. Assim, o FNRB atuará concretamente no que se refere à distribuição de renda e aos impactos sobre pessoas com diferentes níveis de renda.	+
Receitas	A implementação do FNRB gera uma receita expressiva para a aplicação nos programas e ações previstos na Lei e Decreto que o criaram. Embora as receitas geradas não sejam apropriadas pelo governo, serão executadas pelo governo, em ações governamentais.	+
Confiabilidade	É confiável que a estratégia será capaz de redistribuir a renda proveniente dos benefícios obtidos com a exploração econômica de PG e CTA. Já o objetivo de valorizar o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais associados e promover o seu uso de forma sustentável é mais subjetivo e depende de elementos imprevisíveis.	+/-
Permanência	Uma vez estabelecido em Lei e com sua estrutura operacional implementada, o FNRB tem expectativa segura de permanência.	+
Adaptação ao Crescimento Econômico	Ao menos de forma direta, fatores como expansão das atividades econômicas e crescimento da população não afetam a operacionalização do Fundo.	+
Atratividade Política	Esse critério é mais relevante para fase de elaboração e avaliação de diferentes propostas de política para resolver um determinado problema. Não se aplica a fase atual de implementação do FNRB.	N/A
Interferência Mínima nas Decisões Privadas	A Lei 13.123/2015 oferece, para alguns casos, algumas alternativas para a repartição dos benefícios provenientes da exploração econômica de PG e CTA. Já para a aplicação dos recursos recolhidos no FNRB, existe um leque de possibilidades.	+/-

Fonte: elaboração própria

As análises econômicas mais comuns e aplicadas são aquelas que estabelecem relação entre os custos e benefícios sociais de uma dada intervenção política. Uma avaliação econômica do FNRB, entretanto, demanda a disponibilidade de informações que, na atual fase de implementação, ainda são difíceis de prever e mensurar. Ainda assim, a título de exercício e considerando o *modus operandi* proposto para o FNRB, o Quadro 5.7 foi construído com o levantamento de quais seriam os custos e benefícios no que se refere à arrecadação dos recursos provenientes da repartição de benefícios. Outras receitas previstas para o FNRB não foram consideradas aqui. Destaca-se ainda que benefícios resultantes de impactos da aplicação dos recursos, muito relevantes para uma avaliação econômica, não foram listados.

QUADRO 5.7
CUSTOS E BENEFÍCIOS RECEITA PRINCIPAL FNRB

Fase	Custos	Benefícios
1) Arrecadação e manutenção dos recursos na conta	1) Emissão e envio de boletos; 2) Taxa de Administração da IFF (porcentagem aplicada ao patrimônio líquido do Fundo); 3) <i>Float</i> bancário de até 3 dias para compensação. 4) Manutenção e funcionamento do CG-FNRB.	1) Valor arrecadado (que depende da receita líquida anual obtida com a exploração econômica de produto oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado); 2) Remuneração das disponibilidades do Fundo, pela IFF (Selic, no mínimo).
2) Transferências não reembolsáveis para apoio a ações, atividades e projetos que visem valorizar o PG e CTA e promover o seu uso de forma sustentável.	5) Custos administrativos (pessoal e infraestrutura) para lançamento de editais, seleção e análise de propostas e celebração de instrumentos de repasse (convênios, contratos, termos de parceria, outros).	3) Número de projetos apoiados; 4) Montante repassado.
3) Execução dos recursos em ações finalísticas	6) Custos administrativos (pessoal e infraestrutura) para acompanhamento e monitoramento da execução e análise das prestações de contas dos instrumentos de repasse celebrados.	5) Número de projetos concluídos com êxito; 6) Montante executado.

Fonte: elaboração própria

Observa-se no Quadro 5.7. que os custos e os benefícios da fase 1 estão intimamente ligados e são, com exceção da manutenção do CG-FNRB, diretamente proporcionais. Já nas fases 2 e 3, os custos serão maiores quanto maior o número de projetos celebrados, o que não está necessariamente relacionado com o montante repassado e executado. Isso significa que muitos projetos de pequeno valor custarão mais do que poucos projetos de valor mais expressivo. Entretanto, para o alcance das metas e objetivos do FNRB, e considerando a capacidade técnica e de execução dos potenciais beneficiários desse recurso, aparentemente, a estratégia de se celebrar um número maior de projetos com baixo valor tende a ser mais bem-sucedida.

Entre as outras opções de metodologia para análise econômica de políticas, abordadas no Quadro 3.6 (vide capítulo 3) está a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), que, em outra instância, também depende do levantamento e previsão dos custos e benefícios de cada um dos

possíveis processos de implementação, direcionando a decisão para a alternativa que oferecer o maior benefício público. No caso concreto desse estudo, a Política de acesso à PG e CTA e repartição de benefícios e a estratégia de se utilizar o FNRB como seu instrumento já estão estabelecidas legalmente, não cabendo tão bem a aplicação dessa metodologia, que é mais adequada para a fase de elaboração da política.

Uma Análise de Custo-Efetividade (ACE), também citada como opção no Quadro 3.6, conecta o custo com a capacidade de atingir objetivos e metas, no sentido de se selecionar a opção que possua o menor custo, e a Análise de Decisão Multicritérios (ADMAC) combina dois ou mais critérios (qualitativos e/ou quantitativos) para expandir o olhar da análise e solucionar conflitos entre diferentes grupos de interesse na tomada da decisão.

Na fase em que o FNRB se encontra, tanto a ACE quanto a ADMC podem ser aplicadas, considerando-se que o Manual Operacional definirá detalhes da estratégia de execução dos recursos e ainda está em versão preliminar, com pontos ainda indefinidos e necessitando de diversos ajustes. Nesse sentido, diferentes soluções podem ser propostas no sentido de otimizar os custos (financeiros, materiais, de estrutura e de pessoal) para operacionalização do Fundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional da Biodiversidade, construída sob o eixo da Convenção Sobre Diversidade Biológica, tem como objetivo geral a promoção, de forma integrada, da conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos.

No âmbito dessa política, e diante do papel crucial exercido pelo Patrimônio Genético – PG e os Conhecimentos Tradicionais Associados à Biodiversidade Brasileira – CTA para o desenvolvimento de produtos com significativo valor econômico, surge a Política de acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios. Foram anos de discussão e negociações até que foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei nº 13.123, de 2015, que instituiu novas regras para o acesso, a remessa e a repartição de benefícios, incluindo a criação do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (FNBR) como instrumento para promover a divisão dos benefícios provenientes da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido a partir do acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado.

A utilização do FNBR como estratégia para a repartição de benefícios consiste na vinculação das receitas arrecadas para repartição de benefícios às atividades específicas que visam promover a conservação e o uso sustentável dos recursos explorados e a valorização das comunidades detentoras dos conhecimentos tradicionais. Essa estratégia, entretanto, assim como qualquer outra estratégia de ação para resolução de problemas públicos, ocorre dentro de um quadro institucional estabelecido, sujeito a uma série de limitações para aplicabilidade das soluções normativas, que muitas vezes pode levar à ineficácia e ineficiência das políticas públicas.

Diante do quadro de ineficácia de muitas das intervenções governamentais, a avaliação das políticas públicas deve ser parte integrante de uma estrutura de decisão baseada em evidências, e uma das boas práticas de Governança do Setor Público. Analisar uma política pública envolve a crítica sobre seu sentido, desenvolvimento, conteúdo e consistência: o que a motiva; como se constrói, como se decide, que problema/oportunidade busca atender; qual a sua racionalidade; que objetivo busca atingir, que instrumentos utiliza, como se integra com outras políticas etc.

Nesse sentido, esse estudo propôs-se a realizar uma análise crítica da potencial eficácia e eficiência do Fundo de Repartição de Benefícios, dentro da estrutura institucional em que está

inserido e tomando como base fundamentos econômicos para avaliação de políticas públicas. Os resultados encontrados mostram que:

1) no que diz respeito à legislação vigente sobre esse tema, o Fundo encontra-se em situação regular;

2) quanto à classificação observa-se que, apesar de suas peculiaridades, o FBRB não chega a ser um exemplar atípico em relação ao referencial legal básico. A discussão apresentada sugere que a classificação quanto à sua natureza é mista: financeiro, porque é administrado por uma instituição financeira oficial; e contábil porque a distribuição das receitas é não-reembolsável, para a realização de objetivos ou serviços específicos, atendidas as normas estabelecidas na lei que o instituiu. Classifica-se ainda como fundo público com finalidade programática;

3) o *modus operandi* do Fundo desvincula totalmente as suas despesas de prévia autorização legal, sendo que a gestão dos recursos – definição, priorização, autorização, fiscalização e aprovação das despesas – está sob responsabilidade do Comitê Gestor e do MMA. Ainda assim, a regra para execução das suas despesas não flexibiliza a operação das atividades da Administração Direta, no sentido de livrá-la das amarras, que poderiam prejudicar o bom desempenho das atividades. Ou seja, basicamente todo o trâmite necessário para repasses de recursos do orçamento está replicado nos procedimentos previstos no Manual Operacional do FNRB.

4) seria precipitada uma afirmação segura sobre a eficácia e eficiência do FNRB, considerando a fase atual de implementação desse instrumento, em que não é possível ainda auferir resultados atingidos. Entretanto, a análise do FNRB, sob os demais critérios utilizados para avaliação de políticas públicas, elencados na revisão bibliográfica realizada, avalia positivamente o instrumento.

Diante dos resultados apresentados, e considerando a natureza dos bens em questão - patrimônio genético e conhecimentos tradicionais – que acaba por gerar arrecadação de receita extra orçamentária, pode-se afirmar que a escolha do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios, com suas peculiaridades legais e operacionais, é adequada para o alcance dos objetivos propostos.

Entretanto, a eficácia e eficiência desse instrumento, apesar de potencialmente alcançáveis, só podem ser verificadas quando o Fundo já estiver efetivamente em funcionamento, com a apuração do alcance dos objetivos e metas pretendidos. Nota-se claramente que o cenário institucional e político em que essa estratégia está sendo implementada apresenta alguns entraves. A Lei 13.123, que criou o FNRB, é de 2015 e o Decreto 8.772, que o regulamentou, é de 2016. Apenas em novembro de 2019 assinou-se o contrato com a Instituição Financeira Federal

que abrigará a conta do Fundo, e apenas em fevereiro de 2020 a conta foi aberta. O Manual Operacional do Fundo, que é peça imprescindível para a sua operacionalização, também se encontra ainda em versão preliminar, necessitando de ajustes e da apreciação e aprovação pelo Comitê Gestor do Fundo. Isso indica uma certa morosidade nos procedimentos, negociações e tramites administrativos, de forma geral.

Outra questão relevante a ser observada é a do alto custo administrativo da operacionalização. Da forma como está proposto, o funcionamento do Fundo demandará uma estrutura administrativa robusta para: a) indicação e controle das arrecadações; b) convocação e organização de reuniões do CG-FNRB; c) lançamento de editais de chamada; d) triagem e análise de projetos e propostas recebidos; e) operacionalização e orientação para utilização do sistema de registro desses projetos; f) articulação com proponentes para eventuais adequações nesses projetos; g) celebração dos instrumentos de repasse; h) acompanhamento da execução e análise de prestações de contas; entre outros que podem surgir ao longo da experiência. Se o volume de recursos movimentados para ações de promoção da conservação e uso sustentável da biodiversidade e promoção da valorização dos conhecimentos tradicionais não excederem consideravelmente esse custo, a tendência é que o instrumento se apresente como uma estratégia ineficiente.

Dito isso, é recomendável um levantamento mais aprofundado dos valores de custo e capacidade de execução dos recursos arrecadados, aproveitando a fase atual de implementação que ainda é oportuna para uma avaliação e ajustes no modelo operacional proposto, que estará mais definido no Manual Operacional, ainda não concluído e aprovado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: Economia do Setor Público no Brasil. Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) Ed. Campus, 2004, 560 p.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique. Gestão de Finanças Públicas. 3ª Edição, Volume I. Editora Gestão Pública. Brasília: 2013. 648 p.

ANDRADE, E. C.. Externalidades. In: Economia do Setor Público no Brasil. Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) Ed. Campus, 2004, 560 p.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) Ed. Campus, 2004, 560 p.

ARVATE, P. R.. Instituições e resultados fiscais do governo federal brasileiro. In: Economia do Setor Público no Brasil. Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) Ed. Campus, 2004, 560 p.

BAUMOL, W. J. & OATES, W. E. The instruments for Environmental Policy. New York: Columbia University Press, 1975.

BELEM, Marcio Gomes. A Eficácia da Cobrança pela Utilização dos Recursos Hídricos no Setor de Saneamento. Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia - Gestão Econômica do Meio Ambiente. Brasília, DF – 2008.

BORSANI, H. Relações entre Política e Economia: a Teoria da Escolha Pública. In: Economia do Setor Público no Brasil. Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) Ed. Campus, 2004, 560 p.

BRASIL. Decreto nº 4.339 - Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. 22 de agosto de 2002.

BRASIL. Diretrizes e Prioridades do Plano de Ação para implementação da Política Nacional da Biodiversidade / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. - Brasília: MMA, 2006. 80 p.: il.; 28 cm. (Série Biodiversidade, 22)

BRASIL. Lei nº 13.123 - Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. 20 de maio de 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.772 - Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional

associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, de 11 de maio de 2016.

BRASIL. Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018. v. 1 (192 p.)

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Manual de Operações do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios – FNRB. Versão preliminar. 1ª Edição. Brasília: MMA, 2019. 214 p.: il. Disponível em: <https://mma.gov.br/patrimonio-genetico/fundo-nacional-para-a-reparticao-de-beneficios/comite-gestor-do-fundo-nacional-para-a-reparticao-de-beneficios/reunioes.html>

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública. In: Economia do Setor Público no Brasil. Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) Ed. Campus, 2004, 560 p.

CMMD, 1987. World Commission on Environment and Development, Our Common Future. Oxford: Oxford University Press.

CAMPOLINA, A. G., SOÁREZ, P. C., AMARAL, F. V., ABE, J. M.. Análise de decisão multicritério para alocação de recursos e avaliação de tecnologias em saúde: tão longe e tão perto? Cad. Saúde Pública 2017.

CAMPOS, Humberto Alves. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 2, p. 281-303, jul./dez. 2008.

CASSIM NETO, Omar; VIEIRA JUNIOR, Antonio José. GESTÃO RESPONSÁVEL DOS FUNDOS ESPECIAIS DE DESPESA. São Paulo, 2014. Disponível em <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cadmin/2012/10/Gest%C3%A3o-respons%C3%A1vel.-Fundos-Especiais-de-Despesa-Omar-Cassim-Neto-e-Antonio-Jos%C3%A9-Vieira-Junior.pdf> . Acesso em agosto de 2019

CHUEKE, Gabriel Vouga; AMATUCCI, Marcos. O que é bibliometria? Uma introdução ao Fórum. Revista Eletrônica de Negócios Internacionais. São Paulo, v.10, n. 2, p. 1-5, mai./ago. 2015 | e-ISSN: 1980-4865 | <http://internext.espm.br>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Fundo público meramente contábil ou financeiro / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2012. 36 páginas. ISBN 978-85-99129-49-4

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins. Textos para Discussão – uma visão sistêmica dos fundos federais. Tesouro Nacional. TD nº 007/2012.

FERREIRA, S. F.; ORTIZ, R. A.. O papel do governo na preservação do meio ambiente. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do setor público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 560 p.

FIELD, B. C. & FIELD, M. K. Economía del Medio Ambiente. Madrid: McGrawHill,2003.

FONSECA, Carlos Eduardo. Avaliação de Políticas Públicas – Casa Civil – Brasil. Disponível em <http://www.casacivil.gov.br/governanca/avaliacao-de-politicas> — publicado em 12/12/2018. Acesso em outubro de 2019.

MACHADO, C. J. S.; GODINHO, R. S.. Avanços e percalços na elaboração da legislação nacional sobre acesso a recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados. Desenvolvimento e Meio Ambiente, 01 January 2011, Vol.24, pp.83-99

MARCANDYA, Anil. Environmental Implications of Non-Environmental Policies. In: Handbook of Environmental Economics. K. G. Mäler e J. R. Vincet (orgs.) Ed. Elsevier, 2006, 3 volumes.

MARIANO, Ari Melo; ROCHA, Maíra Santos. Revisão da Literatura: Apresentação de uma Abordagem Integradora. XXVI Congresso Internacional

MUELLER, C. C. Os Economistas e as Relações entre o sistema Econômico e o Meio Ambiente. Ed. UnB, 2007

NAKANO, Yoshiaki. Prefácio. In: Economia do Setor Público no Brasil. Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) Ed. Campus, 2004, 560 p.

OECD. Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy. 1997.

OLIVEIRA, Fabrício. Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.

PECI, Alketa. Avaliação do Impacto Regulatório e sua Difusão no Contexto Brasileiro. ERA. São Paulo. v. 51. n.4. jul/ago. 2011. p. 336-348

PEREIRA, Romilson Rodrigues. A Análise Custo-efetividade na Gestão Econômica do Meio Ambiente. Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente do Programa de Pós-Graduação em Economia - Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB. Brasília, dezembro de 1999.

REIS, Thiago. O que é uma falha de mercado e o que pode ser feito para corrigi-la? 20 de novembro de 2018. In: Suno Research em <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/falha-de-mercado/>

RIBEIRO, Márcio Bruno. Desempenho e Eficiência do Gasto Público: uma Análise Comparativa entre o Brasil e um Conjunto de Países da América Latina. Texto para Discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, dezembro de 2008. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1665/1/TD_1368.pdf . Acesso em outubro de 2019.

RODRIGUES, C. K.. Avaliação Econômica de Projetos Públicos: uma abordagem teórica e prática à luz das decisões de investimento do SEBRAE/RS. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Economia do Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias. Disponível em <http://antigo.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>
Acesso em: outubro de 2019

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 14, N.2, P. 04-22, JAN./JUN. 2012. Disponível em: <https://canaldoassistentesocial.com.br/wp-content/uploads/2019/04/evilasio-02.pdf>
Acesso em: junho/2019.

SAMPAIO, Manoel Serrão Borges. A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2006. 186 p.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos Federais: origem, evolução e situação atual na administração federal. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 39 n. 154 abr./jun. 2002.

SANTOS, Marcio de Miranda. Política Nacional de Biodiversidade: Estudo sobre formas de Repartição de Benefícios em atividades de Prospecção Biológica. Ministério do Meio Ambiente – MMA. Secretaria de Biodiversidade e Florestas/Diretoria de Conservação da Biodiversidade. Programa Nacional da Diversidade Biológica – PRONABIO. Brasília, 22 de novembro de 2000. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80049/Politica%20Nacional%20da%20Biodiversidade/Estudo20sobre20Repart20Benef20Prospec20Bio.pdf> Acesso em: novembro de 2019.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO E FINANÇA (SOF) – Ministério do Planejamento. Gestão de Fundos Governamentais: perspectiva orçamentária. junho/2017. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/sof_gestao-de-fundos-governamentais.pdf
Acesso em julho de 2019.

SILVA, Alberto de Campos. Análise Custo-efetividade dos Investimentos em Meio Ambiente no Edital MCT/CNPQ nº 14/2010 – universal. Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura (CEEMA), Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB). Brasília – DF, 2017.

SIMÕES, Armando A.. Avaliação de Políticas Públicas: tipologias e técnicas de análise. Brasília, Agosto de 2018. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/3369/2/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20-%20Slides.pdf> Acesso em: novembro de 2019.

SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; BARBOSA, A. L. N. H.. Teoria da tributação ótima. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do setor público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 560 p.

SOUZA, Maria Ilanice Lima; FREITAS, Alciléia Sousa. Fundos Públicos – características, aplicação e controle dos recursos. Caderno Gestão Pública | ano.1 n.1 | jul - dez 2012. Disponível em <https://www.uninter.com/revistaorganizacao sistematica/index.php/cadernogestaopublica/article/view/149/62> Acesso em: Agosto/2019.

TREVISAN, Andrei Pittol, BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. rap – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

ANEXO 1
Lei 13.123/2015**Presidência da República**
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos JurídicosLEI Nº 13.123, DE 20 DE MAIO DE 2015.

Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre bens, direitos e obrigações relativos:

I - ao acesso ao patrimônio genético do País, bem de uso comum do povo encontrado em condições in situ, inclusive as espécies domesticadas e populações espontâneas, ou mantido em condições ex situ, desde que encontrado em condições in situ no território nacional, na plataforma continental, no mar territorial e na zona econômica exclusiva;

II - ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, relevante à conservação da diversidade biológica, à integridade do patrimônio genético do País e à utilização de seus componentes;

III - ao acesso à tecnologia e à transferência de tecnologia para a conservação e a utilização da diversidade biológica;

IV - à exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado;

V - à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, para conservação e uso sustentável da biodiversidade;

VI - à remessa para o exterior de parte ou do todo de organismos, vivos ou mortos, de espécies animais, vegetais, microbianas ou de outra natureza, que se destine ao acesso ao patrimônio genético; e

VII - à implementação de tratados internacionais sobre o patrimônio genético ou o conhecimento tradicional associado aprovados pelo Congresso Nacional e promulgados.

§ 1º O acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado será efetuado sem prejuízo dos direitos de propriedade material ou imaterial que incidam sobre o patrimônio genético ou sobre o conhecimento tradicional associado acessado ou sobre o local de sua ocorrência.

§ 2º O acesso ao patrimônio genético existente na plataforma continental observará o disposto na Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993.

Art. 2º Além dos conceitos e das definições constantes da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, consideram-se para os fins desta Lei:

I - patrimônio genético - informação de origem genética de espécies vegetais, animais, microbianas ou espécies de outra natureza, incluindo substâncias oriundas do metabolismo destes seres vivos;

II - conhecimento tradicional associado - informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético;

III - conhecimento tradicional associado de origem não identificável - conhecimento tradicional associado em que não há a possibilidade de vincular a sua origem a, pelo menos, uma população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional;

IV - comunidade tradicional - grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição;

- V - provedor de conhecimento tradicional associado - população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional que detém e fornece a informação sobre conhecimento tradicional associado para o acesso;
- VI - consentimento prévio informado - consentimento formal, previamente concedido por população indígena ou comunidade tradicional segundo os seus usos, costumes e tradições ou protocolos comunitários;
- VII - protocolo comunitário - norma procedimental das populações indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais que estabelece, segundo seus usos, costumes e tradições, os mecanismos para o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios de que trata esta Lei;
- VIII - acesso ao patrimônio genético - pesquisa ou desenvolvimento tecnológico realizado sobre amostra de patrimônio genético;
- IX - acesso ao conhecimento tradicional associado - pesquisa ou desenvolvimento tecnológico realizado sobre conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético que possibilite ou facilite o acesso ao patrimônio genético, ainda que obtido de fontes secundárias tais como feiras, publicações, inventários, filmes, artigos científicos, cadastros e outras formas de sistematização e registro de conhecimentos tradicionais associados;
- X - pesquisa - atividade, experimental ou teórica, realizada sobre o patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, com o objetivo de produzir novos conhecimentos, por meio de um processo sistemático de construção do conhecimento que gera e testa hipóteses e teorias, descreve e interpreta os fundamentos de fenômenos e fatos observáveis;
- XI - desenvolvimento tecnológico - trabalho sistemático sobre o patrimônio genético ou sobre o conhecimento tradicional associado, baseado nos procedimentos existentes, obtidos pela pesquisa ou pela experiência prática, realizado com o objetivo de desenvolver novos materiais, produtos ou dispositivos, aperfeiçoar ou desenvolver novos processos para exploração econômica;
- XII - cadastro de acesso ou remessa de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado - instrumento declaratório obrigatório das atividades de acesso ou remessa de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado;
- XIII - remessa - transferência de amostra de patrimônio genético para instituição localizada fora do País com a finalidade de acesso, na qual a responsabilidade sobre a amostra é transferida para a destinatária;
- XIV - autorização de acesso ou remessa - ato administrativo que permite, sob condições específicas, o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e a remessa de patrimônio genético;
- XV - usuário - pessoa natural ou jurídica que realiza acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado ou explora economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado;
- XVI - produto acabado - produto cuja natureza não requer nenhum tipo de processo produtivo adicional, oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, no qual o componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado seja um dos elementos principais de agregação de valor ao produto, estando apto à utilização pelo consumidor final, seja esta pessoa natural ou jurídica;
- XVII - produto intermediário - produto cuja natureza é a utilização em cadeia produtiva, que o agregará em seu processo produtivo, na condição de insumo, excipiente e matéria-prima, para o desenvolvimento de outro produto intermediário ou de produto acabado;
- XVIII - elementos principais de agregação de valor ao produto - elementos cuja presença no produto acabado é determinante para a existência das características funcionais ou para a formação do apelo mercadológico;
- XIX - notificação de produto - instrumento declaratório que antecede o início da atividade de exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, no qual o usuário declara o cumprimento dos requisitos desta Lei e indica a modalidade de repartição de benefícios, quando aplicável, a ser estabelecida no acordo de repartição de benefícios;
- XX - acordo de repartição de benefícios - instrumento jurídico que qualifica as partes, o objeto e as condições para repartição de benefícios;
- XXI - acordo setorial - ato de natureza contratual firmado entre o poder público e usuários, tendo em vista a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da exploração econômica oriunda de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável;
- XXII - atestado de regularidade de acesso - ato administrativo pelo qual o órgão competente declara que o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado cumpriu os requisitos desta Lei;
- XXIII - termo de transferência de material - instrumento firmado entre remetente e destinatário para remessa ao exterior de uma ou mais amostras contendo patrimônio genético acessado ou disponível para acesso, que indica, quando for o caso, se houve acesso a conhecimento tradicional associado e que estabelece o compromisso de repartição de benefícios de acordo com as regras previstas nesta Lei;
- XXIV - atividades agrícolas - atividades de produção, processamento e comercialização de alimentos, bebidas, fibras, energia e florestas plantadas;
- XXV - condições in situ - condições em que o patrimônio genético existe em ecossistemas e habitats naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde naturalmente tenham desenvolvido suas características distintivas próprias, incluindo as que formem populações espontâneas;

XXVI - espécie domesticada ou cultivada - espécie em cujo processo de evolução influenciou o ser humano para atender suas necessidades;

XXVII - condições ex situ - condições em que o patrimônio genético é mantido fora de seu habitat natural;

XXVIII - população espontânea - população de espécies introduzidas no território nacional, ainda que domesticadas, capazes de se autopropagarem naturalmente nos ecossistemas e habitats brasileiros;

XXIX - material reprodutivo - material de propagação vegetal ou de reprodução animal de qualquer gênero, espécie ou cultivo proveniente de reprodução sexuada ou assexuada;

XXX - envio de amostra - envio de amostra que contenha patrimônio genético para a prestação de serviços no exterior como parte de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico na qual a responsabilidade sobre a amostra é de quem realiza o acesso no Brasil;

XXXI - agricultor tradicional - pessoa natural que utiliza variedades tradicionais locais ou crioulas ou raças localmente adaptadas ou crioulas e mantém e conserva a diversidade genética, incluído o agricultor familiar;

XXXII - variedade tradicional local ou crioula - variedade proveniente de espécie que ocorre em condição in situ ou mantida em condição ex situ, composta por grupo de plantas dentro de um táxon no nível mais baixo conhecido, com diversidade genética desenvolvida ou adaptada por população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional, incluindo seleção natural combinada com seleção humana no ambiente local, que não seja substancialmente semelhante a cultivares comerciais; e

XXXIII - raça localmente adaptada ou crioula - raça proveniente de espécie que ocorre em condição in situ ou mantida em condição ex situ, representada por grupo de animais com diversidade genética desenvolvida ou adaptada a um determinado nicho ecológico e formada a partir de seleção natural ou seleção realizada adaptada por população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional.

Parágrafo único. Considera-se parte do patrimônio genético existente no território nacional, para os efeitos desta Lei, o microrganismo que tenha sido isolado a partir de substratos do território nacional, do mar territorial, da zona econômica exclusiva ou da plataforma continental.

Art. 3º O acesso ao patrimônio genético existente no País ou ao conhecimento tradicional associado para fins de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico e a exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo desse acesso somente serão realizados mediante cadastro, autorização ou notificação, e serão submetidos a fiscalização, restrições e repartição de benefícios nos termos e nas condições estabelecidos nesta Lei e no seu regulamento.

Parágrafo único. São de competência da União a gestão, o controle e a fiscalização das atividades descritas no caput, nos termos do disposto no inciso XXIII do caput do art. 7º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Art. 4º Esta Lei não se aplica ao patrimônio genético humano.

Art. 5º É vedado o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado para práticas nocivas ao meio ambiente, à reprodução cultural e à saúde humana e para o desenvolvimento de armas biológicas e químicas.

CAPÍTULO II DAS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS

Art. 6º Fica criado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGen, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, responsável por coordenar a elaboração e a implementação de políticas para a gestão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios, formado por representação de órgãos e entidades da administração pública federal que detêm competência sobre as diversas ações de que trata esta Lei com participação máxima de 60% (sessenta por cento) e a representação da sociedade civil em no mínimo 40% (quarenta por cento) dos membros, assegurada a paridade entre:

I - setor empresarial;

II - setor acadêmico; e

III - populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais.

§ 1º Compete também ao CGen:

I - estabelecer:

a) normas técnicas;

b) diretrizes e critérios para elaboração e cumprimento do acordo de repartição de benefícios;

c) critérios para a criação de banco de dados para o registro de informação sobre patrimônio genético e conhecimento tradicional associado;

II - acompanhar, em articulação com órgãos federais, ou mediante convênio com outras instituições, as atividades de:

a) acesso e remessa de amostra que contenha o patrimônio genético; e

b) acesso a conhecimento tradicional associado;

III - deliberar sobre:

a) as autorizações de que trata o inciso II do § 3º do art. 13;
b) o credenciamento de instituição nacional que mantém coleção ex situ de amostras que contenham o patrimônio genético; e

c) o credenciamento de instituição nacional para ser responsável pela criação e manutenção da base de dados de que trata o inciso IX;

IV - atestar a regularidade do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de que trata o Capítulo IV desta Lei;

V - registrar o recebimento da notificação do produto acabado ou material reprodutivo e a apresentação do acordo de repartição de benefícios, nos termos do art. 16;

VI - promover debates e consultas públicas sobre os temas de que trata esta Lei;

VII - funcionar como instância superior de recurso em relação à decisão de instituição credenciada e aos atos decorrentes da aplicação desta Lei, na forma do regulamento;

VIII - estabelecer diretrizes para aplicação dos recursos destinados ao Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios - FNRB, previsto no art. 30, a título de repartição de benefícios;

IX - criar e manter base de dados relativos:

a) aos cadastros de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e de remessa;

b) às autorizações de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e de remessa;

c) aos instrumentos e termos de transferência de material;

d) às coleções ex situ das instituições credenciadas que contenham amostras de patrimônio genético;

e) às notificações de produto acabado ou material reprodutivo;

f) aos acordos de repartição de benefícios;

g) aos atestados de regularidade de acesso;

X - identificar órgãos federais de proteção dos direitos de populações indígenas e comunidades tradicionais sobre o registro em cadastro de acesso a conhecimentos tradicionais associados;

XI - (VETADO); e

XII - aprovar seu regimento interno.

§ 2º Regulamento disporá sobre a composição e o funcionamento do CGen.

§ 3º O CGen criará Câmaras Temáticas e Setoriais, com a participação paritária do Governo e da sociedade civil, sendo esta representada pelos setores empresarial, acadêmico e representantes das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, para subsidiar as decisões do plenário.

Art. 7º A administração pública federal disponibilizará ao CGen, na forma do regulamento, as informações necessárias para a rastreabilidade das atividades decorrentes de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, inclusive as relativas à exploração econômica oriunda desse acesso.

CAPÍTULO III DO CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO

Art. 8º Ficam protegidos por esta Lei os conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético de populações indígenas, de comunidade tradicional ou de agricultor tradicional contra a utilização e exploração ilícita.

§ 1º O Estado reconhece o direito de populações indígenas, de comunidades tradicionais e de agricultores tradicionais de participar da tomada de decisões, no âmbito nacional, sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético do País, nos termos desta Lei e do seu regulamento.

§ 2º O conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético de que trata esta Lei integra o patrimônio cultural brasileiro e poderá ser depositado em banco de dados, conforme dispuser o CGen ou legislação específica.

§ 3º São formas de reconhecimento dos conhecimentos tradicionais associados, entre outras:

I - publicações científicas;

II - registros em cadastros ou bancos de dados; ou

III - inventários culturais.

§ 4º O intercâmbio e a difusão de patrimônio genético e de conhecimento tradicional associados praticados entre si por populações indígenas, comunidade tradicional ou agricultor tradicional para seu próprio benefício e baseados em seus usos, costumes e tradições são isentos das obrigações desta Lei.

Art. 9º O acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável está condicionado à obtenção do consentimento prévio informado.

§ 1º A comprovação do consentimento prévio informado poderá ocorrer, a critério da população indígena, da comunidade tradicional ou do agricultor tradicional, pelos seguintes instrumentos, na forma do regulamento:

I - assinatura de termo de consentimento prévio;

II - registro audiovisual do consentimento;

III - parecer do órgão oficial competente; ou

IV - adesão na forma prevista em protocolo comunitário.

§ 2º O acesso a conhecimento tradicional associado de origem não identificável independe de consentimento prévio informado.

§ 3º O acesso ao patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula ou à raça localmente adaptada ou crioula para atividades agrícolas compreende o acesso ao conhecimento tradicional associado não identificável que deu origem à variedade ou à raça e não depende do consentimento prévio da população indígena, da comunidade tradicional ou do agricultor tradicional que cria, desenvolve, detém ou conserva a variedade ou a raça.

Art. 10. Às populações indígenas, às comunidades tradicionais e aos agricultores tradicionais que criam, desenvolvem, detém ou conservam conhecimento tradicional associado são garantidos os direitos de:

I - ter reconhecida sua contribuição para o desenvolvimento e conservação de patrimônio genético, em qualquer forma de publicação, utilização, exploração e divulgação;

II - ter indicada a origem do acesso ao conhecimento tradicional associado em todas as publicações, utilizações, explorações e divulgações;

III - perceber benefícios pela exploração econômica por terceiros, direta ou indiretamente, de conhecimento tradicional associado, nos termos desta Lei;

IV - participar do processo de tomada de decisão sobre assuntos relacionados ao acesso a conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios decorrente desse acesso, na forma do regulamento;

V - usar ou vender livremente produtos que contenham patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, observados os dispositivos das Leis nº s 9.456, de 25 de abril de 1997 , e 10.711, de 5 de agosto de 2003 ; e

VI - conservar, manejar, guardar, produzir, trocar, desenvolver, melhorar material reprodutivo que contenha patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.

§ 1º Para os fins desta Lei, qualquer conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético será considerado de natureza coletiva, ainda que apenas um indivíduo de população indígena ou de comunidade tradicional o detenha.

§ 2º O patrimônio genético mantido em coleções ex situ em instituições nacionais geridas com recursos públicos e as informações a ele associadas poderão ser acessados pelas populações indígenas, pelas comunidades tradicionais e pelos agricultores tradicionais, na forma do regulamento.

CAPÍTULO IV DO ACESSO, DA REMESSA E DA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA

Art. 11. Ficam sujeitas às exigências desta Lei as seguintes atividades:

I - acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado;

II - remessa para o exterior de amostras de patrimônio genético; e

III - exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado realizado após a vigência desta Lei.

§ 1º É vedado o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado por pessoa natural estrangeira.

§ 2º A remessa para o exterior de amostra de patrimônio genético depende de assinatura do termo de transferência de material, na forma prevista pelo CGen.

Art. 12. Deverão ser cadastradas as seguintes atividades:

I - acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado dentro do País realizado por pessoa natural ou jurídica nacional, pública ou privada;

II - acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado por pessoa jurídica sediada no exterior associada a instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica, pública ou privada;

III - acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado realizado no exterior por pessoa natural ou jurídica nacional, pública ou privada;

IV - remessa de amostra de patrimônio genético para o exterior com a finalidade de acesso, nas hipóteses dos incisos II e III deste caput ; e

V - envio de amostra que contenha patrimônio genético por pessoa jurídica nacional, pública ou privada, para prestação de serviços no exterior como parte de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico.

§ 1º O cadastro de que trata este artigo terá seu funcionamento definido em regulamento.

§ 2º O cadastramento deverá ser realizado previamente à remessa, ou ao requerimento de qualquer direito de propriedade intelectual, ou à comercialização do produto intermediário, ou à divulgação dos resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação, ou à notificação de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso.

§ 3º São públicas as informações constantes do banco de dados de que trata o inciso IX do § 1º do art. 6º, ressalvadas aquelas que possam prejudicar as atividades de pesquisa ou desenvolvimento científico ou tecnológico ou as atividades comerciais de terceiros, podendo ser estas informações disponibilizadas mediante autorização do usuário.

Art. 13. As seguintes atividades poderão, a critério da União, ser realizadas mediante autorização prévia, na forma do regulamento:

I - acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado em área indispensável à segurança nacional, que se dará após anuência do Conselho de Defesa Nacional;

II - acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, que se dará após anuência da autoridade marítima.

§ 1º As autorizações de acesso e de remessa podem ser requeridas em conjunto ou isoladamente.

§ 2º A autorização de remessa de amostra de patrimônio genético para o exterior transfere a responsabilidade da amostra ou do material remetido para a destinatária.

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

Art. 14. A conservação ex situ de amostra do patrimônio genético encontrado na condição in situ deverá ser preferencialmente realizada no território nacional.

Art. 15. A autorização ou o cadastro para remessa de amostra do patrimônio genético para o exterior depende da informação do uso pretendido, observados os requisitos do regulamento.

Art. 16. Para a exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado serão exigidas:

I - a notificação do produto acabado ou do material reprodutivo ao CGen; e

II - a apresentação do acordo de repartição de benefícios, ressalvado o disposto no § 5º do art. 17 e no § 4º do art. 25.

§ 1º A modalidade de repartição de benefícios, monetária ou não monetária, deverá ser indicada no momento da notificação do produto acabado ou material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.

§ 2º O acordo de repartição de benefícios deve ser apresentado em até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias a partir do momento da notificação do produto acabado ou do material reprodutivo, na forma prevista no Capítulo V desta Lei, ressalvados os casos que envolverem conhecimentos tradicionais associados de origem identificável.

CAPÍTULO V DA REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

Art. 17. Os benefícios resultantes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético de espécies encontradas em condições in situ ou ao conhecimento tradicional associado, ainda que produzido fora do País, serão repartidos, de forma justa e equitativa, sendo que no caso do produto acabado o componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado deve ser um dos elementos principais de agregação de valor, em conformidade ao que estabelece esta Lei.

§ 1º Estará sujeito à repartição de benefícios exclusivamente o fabricante do produto acabado ou o produtor do material reprodutivo, independentemente de quem tenha realizado o acesso anteriormente.

§ 2º Os fabricantes de produtos intermediários e desenvolvedores de processos oriundos de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado ao longo da cadeia produtiva estarão isentos da obrigação de repartição de benefícios.

§ 3º Quando um único produto acabado ou material reprodutivo for o resultado de acessos distintos, estes não serão considerados cumulativamente para o cálculo da repartição de benefícios.

§ 4º As operações de licenciamento, transferência ou permissão de utilização de qualquer forma de direito de propriedade intelectual sobre produto acabado, processo ou material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado por terceiros são caracterizadas como exploração econômica isenta da obrigação de repartição de benefícios.

§ 5º Ficam isentos da obrigação de repartição de benefícios, nos termos do regulamento:

I - as microempresas, as empresas de pequeno porte, os microempreendedores individuais, conforme disposto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 ; e

II - os agricultores tradicionais e suas cooperativas, com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 .

§ 6º No caso de acesso ao conhecimento tradicional associado pelas pessoas previstas no § 5º, os detentores desse conhecimento serão beneficiados nos termos do art. 33.

§ 7º Caso o produto acabado ou o material reprodutivo não tenha sido produzido no Brasil, o importador, subsidiária, controlada, coligada, vinculada ou representante comercial do produtor estrangeiro em território nacional ou em território de países com os quais o Brasil mantiver acordo com este fim responde solidariamente com o fabricante do produto acabado ou do material reprodutivo pela repartição de benefícios.

§ 8º Na ausência de acesso a informações essenciais à determinação da base de cálculo de repartição de benefícios em tempo adequado, nos casos a que se refere o § 7º, a União arbitrarará o valor da base de cálculo de acordo com a melhor informação disponível, considerando o percentual previsto nesta Lei ou em acordo setorial, garantido o contraditório.

§ 9º A União estabelecerá por decreto a Lista de Classificação de Repartição de Benefícios, com base na Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM.

§ 10. (VETADO).

Art. 18. Os benefícios resultantes da exploração econômica de produto oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado para atividades agrícolas serão repartidos sobre a comercialização do material reprodutivo, ainda que o acesso ou a exploração econômica dê-se por meio de pessoa física ou jurídica subsidiária, controlada, coligada, contratada, terceirizada ou vinculada, respeitado o disposto no § 7º do art. 17.

§ 1º A repartição de benefícios, prevista no caput, deverá ser aplicada ao último elo da cadeia produtiva de material reprodutivo, ficando isentos os demais elos.

§ 2º No caso de exploração econômica de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado para fins de atividades agrícolas e destinado exclusivamente à geração de produtos acabados nas cadeias produtivas que não envolvam atividade agrícola, a repartição de benefícios ocorrerá somente sobre a exploração econômica do produto acabado.

§ 3º Fica isenta da repartição de benefícios a exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético de espécies introduzidas no território nacional pela ação humana, ainda que domesticadas, exceto:

I - as que formem populações espontâneas que tenham adquirido características distintivas próprias no País; e

II - variedade tradicional local ou crioula ou a raça localmente adaptada ou crioula.

Art. 19. A repartição de benefícios decorrente da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado poderá constituir-se nas seguintes modalidades:

I - monetária; ou

II - não monetária, incluindo, entre outras:

a) projetos para conservação ou uso sustentável de biodiversidade ou para proteção e manutenção de conhecimentos, inovações ou práticas de populações indígenas, de comunidades tradicionais ou de agricultores tradicionais, preferencialmente no local de ocorrência da espécie em condição in situ ou de obtenção da amostra quando não se puder especificar o local original;

b) transferência de tecnologias;

c) disponibilização em domínio público de produto, sem proteção por direito de propriedade intelectual ou restrição tecnológica;

d) licenciamento de produtos livre de ônus;

e) capacitação de recursos humanos em temas relacionados à conservação e uso sustentável do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado; e

f) distribuição gratuita de produtos em programas de interesse social.

§ 1º No caso de acesso a patrimônio genético fica a critério do usuário a opção por uma das modalidades de repartição de benefícios previstas no caput.

§ 2º Ato do Poder Executivo disciplinará a forma de repartição de benefícios da modalidade não monetária nos casos de acesso a patrimônio genético.

§ 3º A repartição de benefícios não monetária correspondente a transferência de tecnologia poderá realizar-se, dentre outras formas, mediante:

I - participação na pesquisa e desenvolvimento tecnológico;

II - intercâmbio de informações;

III - intercâmbio de recursos humanos, materiais ou tecnologia entre instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica, pública ou privada, e instituição de pesquisa sediada no exterior;

IV - consolidação de infraestrutura de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico; e

V - estabelecimento de empreendimento conjunto de base tecnológica.

§ 4º (VETADO).

Art. 20. Quando a modalidade escolhida for a repartição de benefícios monetária decorrente da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético, será devida uma parcela de 1% (um por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica, ressalvada a hipótese de redução para até 0,1 (um décimo) por acordo setorial previsto no art. 21.

Art. 21. Com o fim de garantir a competitividade do setor contemplado, a União poderá, a pedido do interessado, conforme o regulamento, celebrar acordo setorial que permita reduzir o valor da repartição de benefícios monetária

para até 0,1% (um décimo por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica do produto acabado ou do material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável.

Parágrafo único. Para subsidiar a celebração de acordo setorial, os órgãos oficiais de defesa dos direitos de populações indígenas e de comunidades tradicionais poderão ser ouvidos, nos termos do regulamento.

Art. 22. Nas modalidades de repartição de benefícios não monetárias correspondentes às alíneas a, e e f do inciso II do caput do art. 19, a repartição de benefícios deverá ser equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do previsto para a modalidade monetária, conforme os critérios definidos pelo CGen.

Parágrafo único. O CGen poderá delimitar critérios ou parâmetros de resultado ou efetividade que os usuários deverão atender, em substituição ao parâmetro de custo previsto no caput para a repartição de benefícios não monetária.

Art. 23. Quando o produto acabado ou o material reprodutivo for oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável, a repartição decorrente do uso desse conhecimento deverá ser feita na modalidade prevista no inciso I do caput do art. 19 e em montante correspondente ao estabelecido nos arts. 20 e 21 desta Lei.

Art. 24. Quando o produto acabado ou o material reprodutivo for oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado que seja de origem identificável, o provedor de conhecimento tradicional associado terá direito de receber benefícios mediante acordo de repartição de benefícios.

§ 1º A repartição entre usuário e provedor será negociada de forma justa e equitativa entre as partes, atendendo a parâmetros de clareza, lealdade e transparência nas cláusulas pactuadas, que deverão indicar condições, obrigações, tipos e duração dos benefícios de curto, médio e longo prazo.

§ 2º A repartição com os demais detentores do mesmo conhecimento tradicional associado dar-se-á na modalidade monetária, realizada por meio do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios - FNRB.

§ 3º A parcela devida pelo usuário para a repartição de benefícios prevista no § 2º, a ser depositada no Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios - FNRB, corresponderá à metade daquela prevista no art. 20 desta Lei ou definida em acordo setorial.

§ 4º A repartição de benefícios de que trata o § 3º independe da quantidade de demais detentores do conhecimento tradicional associado.

§ 5º Em qualquer caso, presume-se, de modo absoluto, a existência de demais detentores do mesmo conhecimento tradicional associado.

Art. 25. O acordo de repartição de benefícios deverá indicar e qualificar com clareza as partes, que serão:

I - no caso de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado de origem não identificável:

a) a União, representada pelo Ministério do Meio Ambiente; e

b) aquele que explora economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável; e

II - no caso de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a conhecimento tradicional associado de origem identificável:

a) o provedor de conhecimento tradicional associado; e

b) aquele que explora economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado.

§ 1º Adicionalmente ao Acordo de Repartição de Benefícios, o usuário deverá depositar o valor estipulado no § 3º do art. 24 no Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios - FNRB quando explorar economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso a conhecimento tradicional associado de origem identificável.

§ 2º No caso de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável, poderão ser assinados acordos setoriais com a União com objetivo de repartição de benefícios, conforme regulamento.

§ 3º A repartição de benefícios decorrente da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado dispensa o usuário de repartir benefícios referentes ao patrimônio genético.

§ 4º A repartição de benefícios monetária de que trata o inciso I do caput poderá, a critério do usuário, ser depositada diretamente no Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios - FNRB, sem necessidade de celebração de acordo de repartição de benefícios, na forma do regulamento.

Art. 26. São cláusulas essenciais do acordo de repartição de benefícios, sem prejuízo de outras que venham a ser estabelecidas em regulamento, as que dispõem sobre:

I - produtos objeto de exploração econômica;

II - prazo de duração;

- III - modalidade de repartição de benefícios;
- IV - direitos e responsabilidades das partes;
- V - direito de propriedade intelectual;
- VI - rescisão;
- VII - penalidades; e
- VIII - foro no Brasil.

CAPÍTULO VI DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 27. Considera-se infração administrativa contra o patrimônio genético ou contra o conhecimento tradicional associado toda ação ou omissão que viole as normas desta Lei, na forma do regulamento.

§ 1º Sem prejuízo das sanções penais e cíveis cabíveis, as infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - apreensão:
 - a) das amostras que contêm o patrimônio genético acessado;
 - b) dos instrumentos utilizados na obtenção ou no processamento do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado acessado;
 - c) dos produtos derivados de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado;
 - d) dos produtos obtidos a partir de informação sobre conhecimento tradicional associado;
- IV - suspensão temporária da fabricação e venda do produto acabado ou do material reprodutivo derivado de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado até a regularização;
- V - embargo da atividade específica relacionada à infração;
- VI - interdição parcial ou total do estabelecimento, atividade ou empreendimento;
- VII - suspensão de atestado ou autorização de que trata esta Lei; ou
- VIII - cancelamento de atestado ou autorização de que trata esta Lei.

§ 2º Para imposição e gradação das sanções administrativas, a autoridade competente observará:

- I - a gravidade do fato;
- II - os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação referente ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado;
- III - a reincidência; e
- IV - a situação econômica do infrator, no caso de multa.

§ 3º As sanções previstas no § 1º poderão ser aplicadas cumulativamente.

§ 4º As amostras, os produtos e os instrumentos de que trata o inciso III do § 1º terão sua destinação definida pelo CGen.

§ 5º A multa de que trata o inciso II do § 1º será arbitrada pela autoridade competente, por infração, e pode variar:

- I - de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), quando a infração for cometida por pessoa natural; ou
- II - de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), quando a infração for cometida por pessoa jurídica, ou com seu concurso.

§ 6º Verifica-se a reincidência quando o agente comete nova infração no prazo de até 5 (cinco) anos contados do trânsito em julgado da decisão administrativa que o tenha condenado por infração anterior.

§ 7º O regulamento disporá sobre o processo administrativo próprio para aplicação das sanções de que trata esta Lei, assegurado o direito a ampla defesa e a contraditório.

Art. 28. Os órgãos federais competentes exercerão a fiscalização, a interceptação e a apreensão de amostras que contêm o patrimônio genético acessado, de produtos ou de material reprodutivo oriundos de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, quando o acesso ou a exploração econômica tiver sido em desacordo com as disposições desta Lei e seu regulamento.

Art. 29. (VETADO).

CAPÍTULO VII DO FUNDO NACIONAL PARA A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS E DO PROGRAMA NACIONAL DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

Art. 30. Fica instituído o Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios - FNRB, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com o objetivo de valorizar o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais associados e promover o seu uso de forma sustentável.

Art. 31. O Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição, organização e funcionamento do Comitê Gestor do FNRB.

Parágrafo único. A gestão de recursos monetários depositados no FNRB destinados a populações indígenas, a comunidades tradicionais e a agricultores tradicionais dar-se-á com a sua participação, na forma do regulamento.

Art. 32. Constituem receitas do FNRB:

I - dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais;

II - doações;

III - valores arrecadados com o pagamento de multas administrativas aplicadas em virtude do descumprimento desta Lei;

IV - recursos financeiros de origem externa decorrentes de contratos, acordos ou convênios, especialmente reservados para as finalidades do Fundo;

V - contribuições feitas por usuários de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado para o Programa Nacional de Repartição de Benefícios;

VI - valores provenientes da repartição de benefícios; e

VII - outras receitas que lhe vierem a ser destinadas.

§ 1º Os recursos monetários depositados no FNRB decorrentes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a conhecimento tradicional associado serão destinados exclusivamente em benefício dos detentores de conhecimentos tradicionais associados.

§ 2º Os recursos monetários depositados no FNRB decorrentes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético proveniente de coleções ex situ serão parcialmente destinados em benefício dessas coleções, na forma do regulamento.

§ 3º O FNRB poderá estabelecer instrumentos de cooperação, inclusive com Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Art. 33. Fica instituído o Programa Nacional de Repartição de Benefícios - PNRB, com a finalidade de promover:

I - conservação da diversidade biológica;

II - recuperação, criação e manutenção de coleções ex situ de amostra do patrimônio genético;

III - prospecção e capacitação de recursos humanos associados ao uso e à conservação do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado;

IV - proteção, promoção do uso e valorização dos conhecimentos tradicionais associados;

V - implantação e desenvolvimento de atividades relacionadas ao uso sustentável da diversidade biológica, sua conservação e repartição de benefícios;

VI - fomento a pesquisa e desenvolvimento tecnológico associado ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado;

VII - levantamento e inventário do patrimônio genético, considerando a situação e o grau de variação das populações existentes, incluindo aquelas de uso potencial e, quando viável, avaliando qualquer ameaça a elas;

VIII - apoio aos esforços das populações indígenas, das comunidades tradicionais e dos agricultores tradicionais no manejo sustentável e na conservação de patrimônio genético;

IX - conservação das plantas silvestres;

X - desenvolvimento de um sistema eficiente e sustentável de conservação ex situ e in situ e desenvolvimento e transferência de tecnologias apropriadas para essa finalidade com vistas a melhorar o uso sustentável do patrimônio genético;

XI - monitoramento e manutenção da viabilidade, do grau de variação e da integridade genética das coleções de patrimônio genético;

XII - adoção de medidas para minimizar ou, se possível, eliminar as ameaças ao patrimônio genético;

XIII - desenvolvimento e manutenção dos diversos sistemas de cultivo que favoreçam o uso sustentável do patrimônio genético;

XIV - elaboração e execução dos Planos de Desenvolvimento Sustentável de Populações ou Comunidades Tradicionais; e

XV - outras ações relacionadas ao acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados, conforme o regulamento.

Art. 34. O PNRB será implementado por meio do FNRB.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS SOBRE A ADEQUAÇÃO E A REGULARIZAÇÃO DE ATIVIDADES

Art. 35. O pedido de autorização ou regularização de acesso e de remessa de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado ainda em tramitação na data de entrada em vigor desta Lei deverá ser reformulado pelo usuário como pedido de cadastro ou de autorização de acesso ou remessa, conforme o caso.

Art. 36. O prazo para o usuário reformular o pedido de autorização ou regularização de que trata o art. 35 será de 1 (um) ano, contado da data da disponibilização do cadastro pelo CGen.

Art. 37. Deverá adequar-se aos termos desta Lei, no prazo de 1 (um) ano, contado da data da disponibilização do cadastro pelo CGen, o usuário que realizou, a partir de 30 de junho de 2000, as seguintes atividades de acordo com a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 :

I - acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado;

II - exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput , o usuário, observado o art. 44, deverá adotar uma ou mais das seguintes providências, conforme o caso:

I - cadastrar o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado;

II - notificar o produto acabado ou o material reprodutivo objeto da exploração econômica, nos termos desta Lei; e

III - repartir os benefícios referentes à exploração econômica realizada a partir da data de entrada em vigor desta Lei, nos termos do Capítulo V, exceto quando o tenha feito na forma da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 .

Art. 38. Deverá regularizar-se nos termos desta Lei, no prazo de 1 (um) ano, contado da data da disponibilização do Cadastro pelo CGen, o usuário que, entre 30 de junho de 2000 e a data de entrada em vigor desta Lei, realizou as seguintes atividades em desacordo com a legislação em vigor à época:

I - acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado;

II - acesso e exploração econômica de produto ou processo oriundo do acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado, de que trata a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 ;

III - remessa ao exterior de amostra de patrimônio genético; ou

IV - divulgação, transmissão ou retransmissão de dados ou informações que integram ou constituem conhecimento tradicional associado.

§ 1º A regularização de que trata o caput está condicionada a assinatura de Termo de Compromisso.

§ 2º Na hipótese de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado unicamente para fins de pesquisa científica, o usuário estará dispensado de firmar o Termo de Compromisso, regularizando-se por meio de cadastro ou autorização da atividade, conforme o caso.

§ 3º O cadastro e a autorização de que trata o § 2º extinguem a exigibilidade das sanções administrativas previstas na Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 , e especificadas nos arts. 15 e 20 do Decreto nº 5.459, de 7 de junho de 2005 , desde que a infração tenha sido cometida até o dia anterior à data de entrada em vigor desta Lei.

§ 4º Para fins de regularização no Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI dos pedidos de patentes depositados durante a vigência da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 , o requerente deverá apresentar o comprovante de cadastro ou de autorização de que trata este artigo.

Art. 39. O Termo de Compromisso será firmado entre o usuário e a União, representada pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Parágrafo único. O Ministro de Estado do Meio Ambiente poderá delegar a competência prevista no caput .

Art. 40. O Termo de Compromisso deverá prever, conforme o caso:

I - o cadastro ou a autorização de acesso ou remessa de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado;

II - a notificação de produto ou processo oriundo do acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado, de que trata a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 ; e

III - a repartição de benefícios obtidos, na forma do Capítulo V desta Lei, referente ao tempo em que o produto desenvolvido após 30 de junho de 2000 oriundo de acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado tiver sido disponibilizado no mercado, no limite de até 5 (cinco) anos anteriores à celebração do Termo de Compromisso, subtraído o tempo de sobrestamento do processo em tramitação no CGen.

Art. 41. A assinatura do Termo de Compromisso suspenderá, em todos os casos:

I - a aplicação das sanções administrativas previstas na Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 , e especificadas nos arts. 16 a 19 e 21 a 24 do Decreto nº 5.459, de 7 de junho de 2005 , desde que a infração tenha sido cometida até o dia anterior à data da entrada em vigor desta Lei; e

II - a exigibilidade das sanções aplicadas com base na Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 , e nos arts. 16 a 19 e 21 a 24 do Decreto nº 5.459, de 7 de junho de 2005 .

§ 1º O Termo de Compromisso de que trata este artigo constitui título executivo extrajudicial.

§ 2º Suspende-se a prescrição durante o período de vigência do Termo de Compromisso.

§ 3º Cumpridas integralmente as obrigações assumidas no Termo de Compromisso, desde que comprovado em parecer técnico emitido pelo Ministério do Meio Ambiente:

I - não se aplicarão as sanções administrativas de que tratam os arts. 16, 17, 18, 21, 22, 23 e 24 do Decreto nº 5.459, de 7 de junho de 2005 ;

II - as sanções administrativas aplicadas com base nos arts. 16 a 18 do Decreto nº 5.459, de 7 de junho de 2005 , terão sua exigibilidade extinta; e

III - os valores das multas aplicadas com base nos arts. 19, 21, 22, 23 e 24 do Decreto nº 5.459, de 7 de junho de 2005 , atualizadas monetariamente, serão reduzidos em 90% (noventa por cento) do seu valor.

§ 4º O usuário que tiver iniciado o processo de regularização antes da data de entrada em vigor desta Lei poderá, a seu critério, repartir os benefícios de acordo com os termos da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 .

§ 5º O saldo remanescente dos valores de que trata o inciso III do § 3º será convertido, a pedido do usuário, pela autoridade fiscalizadora, em obrigação de executar uma das modalidades de repartição de benefícios não monetária, previstas no inciso II do caput do art. 19 desta Lei.

§ 6º As sanções previstas no caput terão exigibilidade imediata nas hipóteses de:

I - descumprimento das obrigações previstas no Termo de Compromisso por fato do infrator; ou

II - prática de nova infração administrativa prevista nesta Lei durante o prazo de vigência do Termo de Compromisso.

§ 7º A extinção da exigibilidade da multa não descaracteriza a infração já cometida para fins de reincidência.

Art. 42. Havendo interesse das partes, com o intuito de findar questões controversas e eventuais litígios administrativos ou judiciais, poderão ser aplicadas as regras de regularização ou adequação, conforme a hipótese observada, ainda que para casos anteriores à Medida Provisória nº 2.052, de 29 de junho de 2000 .

Parágrafo único. No caso de litígio judicial, respeitadas as regras de regularização ou adequação previstas nesta Lei, a União fica autorizada a:

I - firmar acordo ou transação judicial; ou

II - desistir da ação.

Art. 43. Permanecem válidos os atos e decisões do CGen referentes a atividades de acesso ou de remessa de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado que geraram produtos ou processos em comercialização no mercado e que já foram objeto de regularização antes da entrada em vigor desta Lei.

§ 1º Caberá ao CGen cadastrar no sistema as autorizações já emitidas.

§ 2º Os acordos de repartição de benefícios celebrados antes da entrada em vigor desta Lei serão válidos pelo prazo neles previstos.

Art. 44. Ficam remetidas as indenizações civis relacionadas a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado das quais a União seja credora.

Art. 45. O pedido de regularização previsto neste Capítulo autoriza a continuidade da análise de requerimento de direito de propriedade industrial em andamento no órgão competente.

CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 46. As atividades realizadas sobre patrimônio genético ou sobre conhecimento tradicional associado que constarem em acordos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e promulgados, quando utilizadas para os fins dos referidos acordos internacionais, deverão ser efetuadas em conformidade com as condições neles definidas, mantidas as exigências deles constantes.

Parágrafo único. A repartição de benefícios prevista no Protocolo de Nagoia não se aplica à exploração econômica, para fins de atividade agrícola, de material reprodutivo de espécies introduzidas no País pela ação humana até a entrada em vigor desse Tratado.

Art. 47. A concessão de direito de propriedade intelectual pelo órgão competente sobre produto acabado ou sobre material reprodutivo obtido a partir de acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado fica condicionada ao cadastramento ou autorização, nos termos desta Lei.

Art. 48. Ficam extintas, no âmbito do Poder Executivo, Funções Comissionadas Técnicas, criadas pelo art. 58 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001 , nos seguintes quantitativos por nível:

I - 33 (trinta e três) FCT-12; e

II - 53 (cinquenta e três) FCT-11.

Parágrafo único. Ficam criados os seguintes cargos em comissão Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, destinados à unidade que exercerá a função de Secretaria Executiva do CGen:

I - 1 (um) DAS-5;
II - 3 (três) DAS-4; e
III - 6 (seis) DAS-3.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias da data de sua publicação oficial.

Art. 50. Fica revogada a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001.

Brasília, 20 de maio de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

DILMA ROUSSEFF
Jose Eduardo Cardozo
Joaquim Vieira Ferreira Levy
Kátia Abreu
Armando Monteiro
Nelson Barbosa
Tereza Campello
João Luiz Silva Ferreira
Aldo Rebelo
Francisco Gaetani
Patrus Ananias
Miguel Rossetto
Nilma Lino Gomes

Este texto não substitui o publicado no DOU de 14.5.2015

ANEXO 2
Decreto 8.772/2016.

Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 8.772, DE 11 DE MAIO DE 2016

Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 84, **caput**, inciso IV e inciso VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015,

DECRETA:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

§ 1º Considera-se parte do patrimônio genético existente no território nacional, para os efeitos deste Decreto, o microrganismo que tenha sido isolado a partir de substratos do território nacional, do mar territorial, da zona econômica exclusiva ou da plataforma continental.

§ 2º O microrganismo não será considerado patrimônio genético nacional quando o usuário, instado pela autoridade competente, comprovar:

I - que foi isolado a partir de substratos que não sejam do território nacional, do mar territorial, da zona econômica exclusiva ou da plataforma continental; e

II - a regularidade de sua importação.

§ 3º As espécies vegetais e animais introduzidas no País somente serão consideradas patrimônio genético encontrado em condições **in situ** no território nacional quando formarem populações espontâneas que tenham adquirido características distintivas próprias no País.

§ 4º Considera-se também patrimônio genético encontrado em condições **in situ** a variedade proveniente de espécie introduzida no território nacional com diversidade genética desenvolvida ou adaptada por populações indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais, incluindo seleção natural combinada com seleção humana no ambiente local, que não seja substancialmente semelhante a cultivares comerciais.

Art. 2º Ficam sujeitas às exigências da Lei nº 13.123, de 2015, e deste Decreto, as seguintes atividades:

I - acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado;

II - remessa para o exterior de amostras de patrimônio genético; e

III - exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado realizado após a entrada em vigor da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 1º Para fins do disposto no inciso II do **caput**, a prática de qualquer atividade de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico que for efetuada após 17 de novembro de 2015, será, independentemente da data do seu início, considerada como acesso realizado após a entrada em vigor da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 2º As atividades realizadas entre 30 de junho de 2000 e 17 de novembro de 2015 deverão observar o disposto no Capítulo VIII deste Decreto.

Art. 3º Não estão sujeitos às exigências da Lei nº 13.123, de 2015, e deste Decreto, o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado concluído antes de 30 de junho de 2000 e a exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo dele decorrente.

§ 1º Para os fins de que trata o **caput**, e quando instado pela autoridade competente, o usuário deverá comprovar que todas as etapas do acesso se encerraram antes de 30 de junho de 2000.

§ 2º A comprovação de que trata o § 1º deverá ocorrer por meio de:

I - no caso de pesquisa:

- a) publicação de artigo em periódico científico;
- b) comunicação em eventos científicos;
- c) depósito de pedido de patente;
- d) relatório de conclusão da pesquisa junto a órgão ou entidade de fomento público; ou
- e) publicação de trabalhos de conclusão de curso, dissertação de mestrado, teses de doutorado; e

II - no caso de desenvolvimento tecnológico:

- a) depósito de pedido de patente;
- b) registro de cultivar;
- c) registro de produto junto a órgãos públicos; ou
- d) comprovante de comercialização do produto.

§ 3º Tratando-se de exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo, além do disposto nos incisos I e II do § 2º, o usuário deverá comprovar que o acesso concluído foi suficiente para a obtenção do produto acabado ou material reprodutivo objeto da exploração econômica.

§ 4º Para efeitos do § 3º, considera-se que o acesso concluído foi suficiente para a obtenção do produto acabado ou material reprodutivo objeto da exploração econômica quando não houver ocorrido nenhuma atividade de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico posterior a 30 de junho de 2000.

§ 5º O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético poderá:

I - definir outros meios de comprovação além dos previstos nos incisos I e II do § 2º ; e

II - emitir, mediante solicitação e comprovação, documento que ateste o enquadramento do usuário nas situações previstas neste artigo.

CAPÍTULO II DO CONSELHO DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO - CGEN

Seção I Das disposições gerais

Art. 4º O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGen, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, possui as seguintes competências:

I - coordenar a elaboração e a implementação de políticas para a gestão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios;

II - estabelecer:

- a) normas técnicas;
- b) diretrizes e critérios para elaboração e cumprimento do acordo de repartição de benefícios; e
- c) critérios para a criação de banco de dados para o registro de informação sobre patrimônio genético e conhecimento tradicional associado;

III - acompanhar, em articulação com órgãos federais, ou mediante convênio com outras instituições, as atividades de:

- a) acesso e remessa de amostra que contenha o patrimônio genético; e
- b) acesso a conhecimento tradicional associado;

IV - deliberar sobre:

a) o credenciamento de instituição nacional que mantém coleção **ex situ** de amostras que contenham o patrimônio genético; sejam elas:

1. públicas; ou
 2. privadas sem fins lucrativos que mantenham herbários populares ou bancos comunitários de sementes; e
- b) o credenciamento de instituição pública nacional para ser responsável pela criação e manutenção da base de dados de que trata o inciso X;

V - atestar a regularidade do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de que trata o Capítulo IV da Lei nº 13.123, de 2015 ;

VI - registrar o recebimento da notificação do produto acabado ou material reprodutivo e a apresentação do acordo de repartição de benefícios, nos termos do art. 16 da Lei nº 13.123, de 2015 ;

VII - promover debates e consultas públicas sobre os temas de que trata a Lei nº 13.123, de 2015 ;

VIII - funcionar como instância superior de recurso em relação à decisão de instituição credenciada e aos atos decorrentes da aplicação da Lei nº 13.123, de 2015 ;

IX - estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos destinados ao Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios - FNRB, a título de repartição de benefícios;

X - criar e manter base de dados relativos:

- a) aos cadastros de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e de remessa;
- b) às autorizações de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e de remessa;
- c) aos instrumentos e termos de transferência de material para envio de amostra e remessa;

- d) às coleções **ex situ** das instituições credenciadas que contenham amostras de patrimônio genético;
 - e) às notificações de produto acabado ou material reprodutivo;
 - f) aos acordos de repartição de benefícios; e
 - g) aos atestados de regularidade de acesso;
- XI - cientificar órgãos federais de proteção dos direitos de populações indígenas, de comunidades tradicionais e de agricultores tradicionais sobre o registro em cadastro de acesso a conhecimentos tradicionais associados; e
- XII - aprovar seu regimento interno, que disporá, no mínimo, sobre:
- a) organização e funcionamento de suas reuniões;
 - b) funcionamento da Secretaria-Executiva;
 - c) procedimento para nomeação de seus Conselheiros;
 - d) afastamento, impedimento, suspeição e hipóteses de conflito de interesses dos Conselheiros;
 - e) publicidade das suas normas técnicas e deliberações; e
 - f) composição e funcionamento das Câmaras Temáticas e Setoriais.

Parágrafo único. O CGen poderá, a pedido do usuário, emitir certificado de cumprimento internacionalmente reconhecido que servirá como prova de que as atividades sobre o patrimônio genético ou o conhecimento tradicional associado foram realizadas conforme o disposto na Lei nº 13.123, de 2015, e neste Decreto.

Art. 5º Sem prejuízo do Sistema previsto no Capítulo IV deste Decreto, o CGen deverá manter sistema próprio de rastreabilidade das atividades decorrentes de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, inclusive as relativas à exploração econômica.

§ 1º Nos termos do que determina o art. 7º da Lei nº 13.123, de 2015, o sistema previsto no **caput** será gerido pela Secretaria-Executiva do CGen e disporá das informações necessárias à rastreabilidade das atividades decorrentes de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado constantes dos bancos de dados dos sistemas:

- I - de proteção e registro de cultivares, de sementes e mudas, de produtos, estabelecimentos e insumos agropecuários, de informações sobre o trânsito internacional de produtos e insumos agropecuários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- II - de registro de importação e exportação no âmbito do Sistema Integrado de Comércio Exterior - Siscomex, instituído pelo Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992;
- III - de informação sobre currículos, grupos de pesquisa, instituições cadastradas na Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq;
- IV - de informação sobre pesquisa e liberação comercial de organismos geneticamente modificados e derivados, da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- V - de registro de produtos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa;
- VI - de concessão e de garantia de direitos de propriedade intelectual do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI;
- VII - de cadastro nacional de informações sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e
- VIII - de informações sobre patrimônio cultural do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC, do Ministério da Cultura.

§ 2º Os órgãos e entidades de que trata este artigo adotarão as medidas necessárias para garantir o acesso às informações pelo sistema de rastreabilidade e o Ministério do Meio Ambiente adotará as medidas necessárias para a integração das informações constantes dos bancos de dados previstos no § 1º.

§ 3º Na impossibilidade de adoção das medidas previstas no § 2º, as informações deverão ser encaminhadas ao CGen no prazo de trinta dias, contados da solicitação.

§ 4º O CGen também poderá:

- I - pedir informações complementares aos órgãos e entidades previstos no § 1º;
- II - requerer a outros órgãos e entidades da administração pública federal informações que entender necessárias para a rastreabilidade das atividades decorrentes de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado; e
- III - adotar medidas para garantir o acesso às informações pelo sistema de rastreabilidade e a integração dos bancos de dados com órgãos e entidades diversos daqueles previstos nos incisos I a VIII do §1º do **caput**.

§ 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal que fornecerem informações de caráter sigiloso ao CGen deverão indicar essa circunstância de forma expressa, especificando, quando couber, a classificação da informação quanto ao grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, ou na legislação específica.

§ 6º A Secretaria-Executiva do CGen assegurará o sigilo legal das informações, respeitando a classificação da informação quanto ao grau e prazo de sigilo, quando for o caso.

§ 7º Para fins do disposto no **caput**, o CGen poderá ter acesso aos dados contidos em sistemas da Secretaria da Receita Federal do Brasil constantes de cadastro de domínio público e que não informem a situação econômica ou financeira dos contribuintes.

Art. 6º O CGen funcionará por meio de:

- I - Plenário;
- II - Câmaras Temáticas;
- III - Câmaras Setoriais; e
- IV - Secretaria-Executiva.

Seção II Do Plenário

Art. 7º O Plenário do CGen será integrado por vinte e um conselheiros, sendo doze representantes de órgãos da administração pública federal e nove representantes da sociedade civil, distribuídos da seguinte forma:

I - um representante de cada um dos seguintes ministérios:

- a) Ministério do Meio Ambiente;
- b) Ministério da Justiça;
- c) Ministério da Saúde;
- d) Ministério das Relações Exteriores;
- e) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- f) Ministério da Cultura;
- g) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- h) Ministério da Defesa;
- i) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- j) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; e
- k) Ministério do Desenvolvimento Agrário;

II - três representantes de entidades ou organizações do setor empresarial, sendo:

- a) um indicado pela Confederação Nacional da Indústria - CNI;
- b) um indicado pela Confederação Nacional da Agricultura - CNA; e
- c) um indicado alternativa e sucessivamente pela CNI e pela CNA;

III - três representantes de entidades ou organizações do setor acadêmico, sendo:

- a) um indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC;
- b) um indicado pela Associação Brasileira de Antropologia - ABA; e
- c) um indicado pela Academia Brasileira de Ciências - ABC; e

IV - três representantes de entidades ou organizações representativas das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, sendo:

- a) um indicado pelos representantes de povos e comunidades tradicionais e suas organizações do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT;
- b) um indicado pelos representantes de agricultores familiares e suas organizações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf; e
- c) um indicado pelos representantes de povos e organizações indígenas integrantes do Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI.

§ 1º O CGen será presidido pelo conselheiro titular do Ministério do Meio Ambiente e, nos seus impedimentos ou afastamentos, pelo respectivo suplente.

§ 2º As representações de que trata este artigo serão compostas de um titular e dois suplentes cada, que serão indicados pelo titular dos órgãos da administração pública federal e pelos respectivos representantes legais das entidades ou organizações da sociedade civil.

§ 3º Os membros do CGen, titulares e suplentes, serão designados em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente, em até trinta dias do recebimento das indicações.

§ 4º O Plenário do CGen reunir-se-á com a presença de, no mínimo, onze conselheiros, e suas deliberações serão tomadas pela maioria simples.

§ 5º As funções dos conselheiros não serão remuneradas e o seu exercício é considerado serviço público relevante, cabendo aos órgãos públicos e às entidades representativas da sociedade civil custear as despesas de deslocamento e estada de seus respectivos representantes.

§ 6º Caberá à União custear as despesas de deslocamento e estada dos conselheiros referidos no inciso IV do **caput**.

Seção III Das Câmaras Temáticas e das Câmaras Setoriais

Art. 8º As Câmaras Temáticas serão criadas pelo CGen para subsidiar as decisões do Plenário a partir de discussões técnicas e apresentação de propostas sobre temas ou áreas de conhecimento específicos relacionados ao acesso e à repartição de benefícios.

§ 1º O ato de criação das Câmaras Temáticas disporá sobre suas atribuições, tempo de duração e composição, que deverá observar a proporção de:

I - cinquenta por cento de representantes de órgãos e entidades da administração pública federal com competências relacionadas ao tema da respectiva Câmara;
 II - vinte e cinco por cento de organizações representantes do setor usuário; e
 III - vinte e cinco por cento de organizações representantes de provedores de conhecimentos tradicionais associados.
 § 2º O CGen poderá criar Câmara Temática especial para analisar e subsidiar o julgamento pelo Plenário de recursos interpostos em última instância.

Art. 9º As Câmaras Setoriais serão criadas pelo CGen para subsidiar as decisões do Plenário a partir de discussões técnicas e apresentação de propostas de interesse dos setores empresarial e acadêmico, como também das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais.
 Parágrafo único. O ato de criação das Câmaras Setoriais disporá sobre suas atribuições, tempo de duração e composição, que deverá observar a paridade entre a representação dos órgãos e entidades da administração pública federal com competências relacionadas à respectiva Câmara e do setor da sociedade civil correspondente.

Art. 10. Os membros das Câmaras Temáticas e das Câmaras Setoriais serão indicados pelos conselheiros do Plenário do CGen, considerando a formação, a atuação ou o notório saber na área relacionada às competências da Câmara.

Seção IV Da Secretaria-Executiva

Art. 11. À Secretaria-Executiva do CGen compete:

- I - prestar apoio técnico e administrativo ao Plenário do CGen e suas Câmaras;
- II - promover a instrução e a tramitação dos processos a serem submetidos à deliberação do CGen;
- III - emitir, de acordo com deliberação do CGen, os atos e decisões de sua competência;
- IV - promover, de acordo com deliberação do CGen, o credenciamento ou descredenciamento de:
 - a) instituição nacional que mantém coleção **ex situ** de amostras que contenham o patrimônio genético; e
 - b) instituição pública nacional para ser responsável pela criação e manutenção de base de dados que tratem de item relacionado nas alíneas do inciso IX do § 1º do art. 6º da Lei nº 13.123, de 2015; e
- V - implementar, manter e operar os sistemas:
 - a) de rastreabilidade das informações relativas ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, previsto no art. 5º; e
 - b) de que trata o Capítulo IV deste Decreto.

CAPÍTULO III DO CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO

Art. 12. Fica garantido o direito à participação das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais que criam, desenvolvem, detêm ou conservam conhecimento tradicional associado no processo de tomada de decisão sobre assuntos relacionados ao acesso a conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios decorrente desse acesso.

§ 1º O acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável está condicionado à obtenção do consentimento prévio informado.

§ 2º O acesso ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável independe de consentimento prévio informado.

§ 3º Qualquer população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional que cria, desenvolve, detém ou conserva determinado conhecimento tradicional associado é considerado origem identificável desse conhecimento, exceto na hipótese do § 3º do art. 9º da Lei nº 13.123, de 2015.

Art. 13. A população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional poderá negar o consentimento ao acesso a seu conhecimento tradicional associado de origem identificável.

Art. 14. O provedor do conhecimento tradicional associado de origem identificável optará pela forma de comprovação do seu consentimento prévio informado, negociará livremente seus termos e condições, bem como aqueles do acordo de repartição de benefícios, inclusive a modalidade, garantido o direito de recusá-los.

§ 1º As partes poderão estabelecer prazo para a realização do cadastro de acesso ao conhecimento tradicional associado, objeto do consentimento, que não poderá exceder o limite temporal disposto no § 2º do art. 12 da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 2º Os órgãos e entidades federais de proteção dos direitos, de assistência ou de fomento das atividades das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais deverão, a pedido dos detentores, assessorar as atividades de obtenção de consentimento prévio informado e a negociação dos acordos de repartição de benefícios.

§ 3º Para os fins do disposto no § 2º os órgãos e entidade federais poderão solicitar apoio técnico à Secretaria-Executiva do CGen.

Art. 15. A obtenção de consentimento prévio informado de provedor de conhecimento tradicional associado deverá respeitar as formas tradicionais de organização e representação de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional e o respectivo protocolo comunitário, quando houver.

Art. 16. O usuário deverá observar as seguintes diretrizes para a obtenção do consentimento prévio informado:

I - esclarecimentos à população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre:

- a) os impactos sociais, culturais e ambientais decorrentes da execução da atividade envolvendo acesso ao conhecimento tradicional associado;
- b) os direitos e as responsabilidades de cada uma das partes na execução da atividade e em seus resultados; e
- c) o direito da população indígena, comunidade tradicional e agricultor tradicional de recusar o acesso ao conhecimento tradicional associado;

II - estabelecimento, em conjunto com a população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional, das modalidades de repartição de benefícios, monetária ou não monetária, derivadas da exploração econômica; e

III - respeito ao direito da população indígena, comunidade tradicional e agricultor tradicional de recusar o acesso ao conhecimento tradicional associado, durante o processo de consentimento prévio.

Art. 17. Observada as diretrizes de que trata o art. 16, o instrumento de comprovação de obtenção do consentimento prévio informado será formalizado em linguagem acessível à população indígena, à comunidade tradicional e ao agricultor tradicional e conterá:

I - a descrição do histórico do processo para a obtenção do consentimento prévio informado;

II - a descrição das formas tradicionais de organização e representação da população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional;

III - o objetivo da pesquisa, bem como sua metodologia, duração, orçamento, possíveis benefícios e fontes de financiamento do projeto;

IV - o uso que se pretende dar ao conhecimento tradicional associado a ser acessado; e

V - a área geográfica abrangida pelo projeto e as populações indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais envolvidos.

Parágrafo único. O instrumento a que se refere o **caput** deverá ainda mencionar, expressamente, se a população indígena, a comunidade tradicional ou agricultor tradicional recebeu assessoramento técnico ou jurídico durante o processo de obtenção do consentimento prévio informado.

Art. 18. O acesso ao patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula ou à raça localmente adaptada ou crioula para atividades agrícolas compreende o acesso ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável que deu origem à variedade ou à raça e não depende do consentimento prévio da população indígena, da comunidade tradicional ou do agricultor tradicional que cria, desenvolve, detém ou conserva a variedade ou a raça. § 1º Nos termos do inciso XXIV do art. 2º da Lei nº 13.123, de 2015, considera-se atividade agrícola as atividades de produção, processamento e comercialização de alimentos, bebidas, fibras, energia e florestas plantadas.

§ 2º Incluem-se no conceito de energia previsto no § 1º os biocombustíveis, tais como etanol, biodiesel, biogás e cogeração de energia elétrica a partir do processamento de biomassa.

§ 3º Para as atividades que não se enquadrem no conceito de atividade agrícola, o acesso ao patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula ou à raça localmente adaptada ou crioula compreende o conhecimento tradicional associado que deu origem à variedade ou à raça, e seguirá as regras de acesso ao conhecimento tradicional associado dispostas na Lei nº 13.123, de 2015, e neste Decreto.

§ 4º No caso de acesso ao patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula a que se refere o **caput**, o usuário deverá depositar material reprodutivo da variedade objeto de acesso em coleção **ex situ** mantida por instituição pública, salvo quando a variedade tiver sido obtida na própria coleção.

Art. 19. Às populações indígenas, às comunidades tradicionais e aos agricultores tradicionais que criam, desenvolvem, detém ou conservam conhecimento tradicional associado são garantidos os direitos de usar ou vender livremente produtos que contenham patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, observados os dispositivos da Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, e da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003.

§ 1º A Anvisa, no âmbito das competências de que trata a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, disciplinará a produção e a comercialização dos produtos a que se refere o **caput**.

§ 2º A regulamentação prevista no § 1º deverá estabelecer procedimentos simplificados e contará com a participação das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, considerando seus usos, costumes, e tradições.

CAPÍTULO IV
DO SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO E DO CONHECIMENTO
TRADICIONAL ASSOCIADO - SISGEN

Seção I
Disposições gerais

Art. 20. Fica criado o Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado - SisGen, sistema eletrônico a ser implementado, mantido e operacionalizado pela Secretaria-Executiva do CGen para o gerenciamento:

- I - do cadastro de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, como também do cadastro de envio de amostra que contenha patrimônio genético para prestação de serviços no exterior;
- II - do cadastro de remessa de amostra de patrimônio genético e do Termo de Transferência de Material;
- III - das autorizações de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e de remessa ao exterior, para os casos de que trata o art. 13 da Lei nº 13.123, de 2015;
- IV - do credenciamento das instituições mantenedoras das coleções **ex situ** que contenham amostras de patrimônio genético;
- V - das notificações de produto acabado ou material reprodutivo e dos acordos de repartição de benefícios; e
- VI - dos atestados de regularidade de acesso.

§ 1º O cadastramento deverá ser realizado previamente:

- I - à remessa;
- II - ao requerimento de qualquer direito de propriedade intelectual;
- III - à comercialização do produto intermediário;
- IV - à divulgação dos resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação; ou
- V - à notificação de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso.

§ 2º Havendo modificações de fato ou de direito nas informações prestadas ao SisGen, o usuário deverá fazer a atualização dos seus cadastros ou notificação, pelo menos uma vez por ano.

§ 3º A atualização referida no § 2º deverá ainda ser realizada para incluir as informações referentes ao requerimento de qualquer direito de propriedade intelectual ou licenciamento de patente.

Art. 21. São públicas as informações constantes do SisGen, ressalvadas aquelas que, mediante solicitação do usuário, sejam consideradas sigilosas.

Parágrafo único. A solicitação de que trata o **caput** deverá indicar a fundamentação legal pertinente e ser acompanhada de resumo não-sigiloso.

Seção II
Do cadastro de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e do cadastro de envio de amostra que contenha patrimônio genético para prestação de serviços no exterior

Art. 22. Para a realização do cadastro de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, a pessoa natural ou jurídica nacional deverá preencher o formulário eletrônico do SisGen que exigirá:

- I - identificação do usuário;
- II - informações sobre as atividades de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico, incluindo:
 - a) resumo da atividade e seus respectivos objetivos;
 - b) setor de aplicação, no caso de desenvolvimento tecnológico;
 - c) resultados esperados ou obtidos, a depender do momento da realização do cadastro;
 - d) equipe responsável, inclusive das instituições parceiras, quando houver;
 - e) período das atividades;
 - f) identificação do patrimônio genético no nível taxonômico mais estrito possível ou do conhecimento tradicional associado, conforme o caso, em especial:
 - 1. da procedência do patrimônio genético, incluindo coordenada georreferenciada no formato de grau, minuto e segundo, do local de obtenção **in situ**, ainda que tenham sido obtidas em fontes **ex situ** ou **in silico**; e
 - 2. da população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional provedores dos conhecimentos tradicionais associados, ainda que os conhecimentos tenham sido obtidos em fontes secundárias;
 - g) declaração se o patrimônio genético é variedade tradicional local ou crioula ou raça localmente adaptada ou crioula, ou se a espécie consta em lista oficial de espécies ameaçadas de extinção;
 - h) informações da instituição sediada no exterior associada à instituição nacional, no caso previsto no inciso II do art. 12 da Lei nº 13.123, de 2015; e
 - i) identificação das instituições nacionais parceiras, quando houver;
- III - número do cadastro ou autorização anterior, no caso de patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado acessado a partir de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico realizado após 30 de junho de 2000;

IV - comprovação da obtenção do consentimento prévio informado na forma do art. 9º da Lei nº 13.123, de 2015, e do art. 17 deste Decreto, quando for o caso;

V - solicitação de reconhecimento de hipótese legal de sigilo; e

VI - declaração, conforme o caso, de enquadramento em hipótese de isenção legal ou de não incidência de repartição de benefícios.

§ 1º Quando não for possível identificar a coordenada georreferenciada do local de obtenção **in situ** de que trata o item 1 da alínea “f” do inciso II do **caput**, e apenas nos casos em que a obtenção do patrimônio genético se deu em data anterior à entrada em vigor da Lei nº 13.123, de 2015, a procedência poderá ser informada com base na localização geográfica mais específica possível, por meio de uma das seguintes formas:

I - identificação da fonte de obtenção **ex situ** do patrimônio genético, com as informações constantes no registro de depósito, quando for oriundo de coleção **ex situ**; ou

II - identificação do banco de dados de origem do patrimônio genético com as informações constantes no registro de depósito, quando for oriundo de banco de dados **in silico**.

§ 2º O cadastro de acesso ao conhecimento tradicional associado deverá:

I - identificar as fontes de obtenção dos conhecimentos tradicionais associados; e

II - informar a coordenada georreferenciada da respectiva comunidade, exceto quando se tratar de conhecimento tradicional associado de origem não identificável.

§ 3º Não sendo possível informar as coordenadas georreferenciadas a que se refere o inciso II do § 2º, o usuário deverá informar a localização geográfica mais específica possível.

§ 4º O CGen definirá em norma técnica:

I - o nível taxonômico mais estrito a ser informado, nos casos de pesquisa com o objetivo de avaliar ou elucidar a diversidade genética ou a história evolutiva de uma espécie ou grupo taxonômico;

II - a forma de indicar a localização geográfica mais específica possível, nos casos em que o acesso seja exclusivamente para fins de pesquisa em que sejam necessários mais de cem registros de procedência por cadastro; e

III - a forma de indicar o patrimônio genético, nos casos de acesso a partir de amostras de substratos contendo microrganismos não isolados.

§ 5º O usuário deverá realizar novo cadastro quando houver mudança do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado acessado ou do objetivo do acesso.

Art. 23. Concluído o preenchimento do formulário de que trata o art. 22 o SisGen emitirá automaticamente comprovante de cadastro de acesso.

§ 1º O comprovante de cadastro de acesso constitui documento hábil para demonstrar que o usuário prestou as informações que lhe eram exigidas e produz os seguintes efeitos:

I - permite, nos termos do que dispõe o § 2º do art. 12 da Lei nº 13.123, de 2015:

a) o requerimento de qualquer direito de propriedade e intelectual;

b) a comercialização de produto intermediário;

c) a divulgação dos resultados, finais ou parciais, da pesquisa ou do desenvolvimento tecnológico, em meios científicos ou de comunicação; e

d) a notificação de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso; e

II - estabelece o início do procedimento de verificação previsto na Seção VII deste Capítulo.

§ 2º O usuário não necessitará aguardar o término do procedimento de verificação para realizar as atividades de que trata o inciso I do § 1º.

Art. 24. O Sisgen disponibilizará formulário eletrônico no cadastro de acesso para que a pessoa jurídica nacional, pública ou privada, cadastre o envio de amostra que contenha patrimônio genético para a prestação de serviços no exterior como parte de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico.

§ 1º A pessoa jurídica nacional, pública ou privada, poderá autorizar a pessoa natural responsável pela pesquisa ou desenvolvimento tecnológico a preencher o cadastro de envio.

§ 2º O cadastro de envio de que trata o **caput** exigirá:

I - informações sobre a instituição destinatária no exterior, incluindo informações de contato e indicação de representante legal; e

II - informação das amostras a serem enviadas, contendo a identificação do patrimônio genético a ser enviado.

§ 3º O envio de amostra que contenha patrimônio genético para a prestação de serviços no exterior, nos termos do inciso XXX do art. 2º da Lei nº 13.123, de 2015, não acarreta em transferência de responsabilidade sobre a amostra da instituição responsável pelo envio para a instituição destinatária.

§ 4º Para os fins dispostos no § 3º, considera-se prestação de serviços no exterior a execução de testes ou atividades técnicas especializadas executadas pela instituição parceira da instituição nacional responsável pelo acesso ou por ela contratada, mediante retribuição ou contrapartida.

§ 5º A retribuição ou contrapartida prevista no § 4º poderá ser dispensada quando a instituição parceira integrar a pesquisa como coautora, observado o disposto no § 6º.

§ 6º O instrumento jurídico firmado entre a instituição nacional responsável pelo acesso e a instituição parceira ou contratada deverá conter:

I - identificação do patrimônio genético no nível taxonômico mais estrito possível, observado o disposto no § 4º do art. 22;

II - informação sobre:

a) o tipo de amostra e a forma de acondicionamento; e

b) a quantidade de recipientes, o volume ou o peso;

III - descrição do serviço técnico especializado objeto da prestação;

IV - obrigação de devolver ou destruir as amostras enviadas;

V - discriminação do prazo para a prestação dos serviços, com detalhamento por atividade a ser executada, quando couber; e

VI - cláusulas proibindo a instituição parceira o contratada de:

a) repassar a amostra do patrimônio genético ou a informação de origem genética da espécie objeto do envio, incluindo substâncias oriundas do metabolismo destes seres para terceiros;

b) utilizar a amostra do patrimônio genético ou a informação de origem genética da espécie objeto do envio para quaisquer outras finalidades além das previstas;

c) explorar economicamente produto intermediário ou acabado ou material reprodutivo decorrente do acesso; e

d) requerer qualquer tipo de direito de propriedade intelectual.

§ 7º O instrumento jurídico de que trata o § 6º não será obrigatório nos casos de envio de amostra para sequenciamento genético.

§ 8º Na hipótese do § 7º, o usuário deverá comunicar formalmente à instituição parceira ou contratada as obrigações previstas nos incisos IV e VI do § 6º.

§ 9º O cadastro de envio de amostra deverá ser realizado dentro dos prazos definidos para o cadastro de acesso.

§ 10. As amostras objeto do envio deverão estar acompanhadas:

I - do instrumento jurídico a que se refere o § 6º; e

II - do consentimento prévio informado, em caso de envio de amostra de patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula ou raça localmente adaptada ou crioula para acesso em atividades não agrícolas, quando couber.

Seção III

Do cadastro de remessa de amostra de patrimônio genético e do Termo de Transferência de Material

Art. 25. Para a realização do cadastro de remessa de amostra de patrimônio genético, a pessoa natural ou jurídica nacional deverá preencher o formulário eletrônico do SisGen que exigirá:

I - identificação:

a) do remetente;

b) das amostras de patrimônio genético no nível taxonômico mais estrito possível; e

c) da procedência das amostras a serem remetidas, observado o disposto no item 1 da alínea "f" do inciso II, no § 1º e no inciso II do § 4º do art. 22;

II - informações sobre:

a) o tipo de amostra e a forma de acondicionamento;

b) a quantidade de recipientes, o volume ou o peso;

c) a instituição destinatária no exterior, incluindo indicação de representante legal e informações de contato; e

d) as atividades de acesso no exterior, incluindo objetivos, usos pretendidos e setor de aplicação do projeto de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico;

III - Termo de Transferência de Material - TTM, firmado entre a pessoa natural ou jurídica nacional e a pessoa jurídica sediada no exterior; e

IV - consentimento prévio informado que autorize expressamente a remessa no caso de patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula ou raça localmente adaptada ou crioula para acesso em atividades não agrícolas, quando couber.

§ 1º O TTM referido no inciso III do **caput** deverá conter:

I - as informações a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo;

II - a obrigação de cumprimento das exigências da Lei nº 13.123, de 2015;

III - a previsão de que:

a) o TTM deve ser interpretado de acordo com as leis brasileiras, e, no caso de litígio, o foro competente seja o do Brasil, admitindo-se arbitragem acordada entre as partes.

b) a instituição destinatária do patrimônio genético não será considerada provedora do patrimônio genético; e

c) a instituição destinatária exigirá de terceiro a assinatura de TTM com a obrigação do cumprimento das exigências da Lei nº 13.123, de 2015, incluindo a previsão da alínea "a" deste inciso;

IV - cláusula que autorize ou vede o repasse da amostra a terceiros; e

V - informação sobre acesso a conhecimento tradicional associado, quando for o caso.

§ 2º Na hipótese de autorização a que se refere o inciso IV do § 1º, o repasse da amostra a terceiros dependerá ainda da assinatura de TTM que contenha as cláusulas previstas no § 1º.

§ 3º O disposto no § 2º aplica-se a todos os repasses subsequentes.

Art. 26. Concluído o preenchimento do formulário de que trata o art. 25 o SisGen emitirá automaticamente comprovante de cadastro de remessa.

§ 1º O comprovante de cadastro de remessa constitui documento hábil para demonstrar que o usuário prestou as informações que lhe eram exigidas e produz os seguintes efeitos:

I - permite a efetivação da remessa, nos termos do que dispõe o § 2º do art. 12 da Lei nº 13.123, de 2015; e

II - estabelece o início do procedimento de verificação previsto na Seção VII deste Capítulo.

§ 2º Para efeitos do que dispõe o inciso I do § 1º, além do comprovante de cadastro de remessa, as amostras deverão estar acompanhadas do respectivo TTM para serem regularmente remetidas.

§ 3º O usuário não necessitará aguardar o término do procedimento de verificação de que trata o inciso II do § 1º para realizar a remessa.

Seção IV

Das autorizações de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e da remessa ao exterior, para os casos de que trata o art. 13 da Lei nº 13.123, de 2015

Art. 27. Nos casos de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado em áreas indispensáveis à segurança nacional, em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, o acesso ou a remessa estarão sujeitos à autorização prévia de que trata o art. 13 da Lei nº 13.123, de 2015, quando o usuário for:

I - pessoa jurídica nacional, cujos acionistas controladores ou sócios sejam pessoas naturais ou jurídicas estrangeiras;

II - instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica, pública ou privada, quando o acesso for feito em associação com a pessoa jurídica sediada no exterior; ou

III - pessoa natural brasileira associada, financiada ou contratada por pessoa jurídica sediada no exterior.

§ 1º Para os fins do **caput** consideram-se áreas indispensáveis à segurança nacional a faixa de fronteira e as ilhas oceânicas.

§ 2º O usuário deverá, previamente ao acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, preencher todas as informações do cadastro de acesso ou de remessa previstos nos arts. 22 e 25, como também identificar o quadro societário da empresa e da pessoa jurídica associada, conforme o caso.

§ 3º Na hipótese em que o quadro societário for composto por outras pessoas jurídicas, o usuário deverá identificar os respectivos quadros societários, até que sejam identificadas as pessoas físicas que ostentem a qualidade de sócio ou controlador.

§ 4º As autorizações de acesso e de remessa podem ser requeridas em conjunto ou isoladamente.

§ 5º O preenchimento das informações do cadastro de acesso e remessa compreende a solicitação automática de autorização prévia e de anuência do Conselho de Defesa Nacional ou do Comando da Marinha, conforme o caso.

§ 6º A instituição nacional referida no inciso II do **caput** que realizar vários acessos em associação com a mesma pessoa jurídica estrangeira poderá receber uma única autorização para todos os acessos.

§ 7º O cadastro de acesso e remessa não será concluído até que se obtenha anuência do Conselho de Defesa Nacional ou do Comando da Marinha.

Art. 28. Prestadas as informações, o SisGen, no prazo de cinco dias, notificará a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional ou o Comando da Marinha, que deverá se manifestar no prazo de sessenta dias, considerando o interesse nacional.

§ 1º A solicitação de informações ou documentos complementares pelo Conselho de Defesa Nacional ou Comando da Marinha suspenderá o prazo para sua manifestação até a efetiva entrega do que foi solicitado.

§ 2º O disposto nesta Seção não suspende os prazos do procedimento administrativo de verificação de que trata a Seção VII deste Capítulo.

Art. 29. Obtida a anuência do Conselho de Defesa Nacional ou do Comando da Marinha fica autorizado automaticamente o acesso ou a remessa.

§ 1º As alterações no quadro societário ou no controle acionário ocorridas após a obtenção da anuência deverão ser informadas ao SisGen, no prazo de trinta dias.

§ 2º O Conselho de Defesa Nacional ou o Comando da Marinha poderão, em decisão fundamentada, cassar a anuência anteriormente concedida.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º o usuário terá o prazo de trinta dias para apresentar sua defesa.

§ 4º Não sendo acatados os argumentos do usuário, o Conselho de Defesa Nacional ou o Comando da Marinha cassará a anuência e comunicará o CGen para que este cancele o cadastro de acesso ou remessa.

Seção V

Do credenciamento das instituições nacionais mantenedoras de coleções *ex situ* de amostras que contenham o patrimônio genético

Art. 30. O credenciamento de instituição nacional mantenedora de coleção *ex situ* de amostras que contenham patrimônio genético tem como objetivo reunir as informações necessárias à criação da base de dados de que trata a alínea "d" do inciso IX do § 1º do art. 6º da Lei nº 13.123, de 2015, de modo a garantir o acesso à informação estratégica sobre a conservação *ex situ* do patrimônio genético no território nacional.

§ 1º Conforme o disposto no § 2º do art. 32 da Lei nº 13.123, de 2015, somente poderá receber recursos do FNRB a instituição nacional mantenedora de coleções *ex situ* que for credenciada nos termos desta Seção.

§ 2º As instituições privadas sem fins lucrativos que mantenham herbários populares ou bancos comunitários de sementes poderão ser credenciadas como instituições nacionais mantenedoras de coleções *ex situ* desde que observem o disposto nesta Seção.

§ 3º Os critérios para o recebimento dos recursos de que trata este artigo serão definidos pelo Comitê Gestor do FNRB.

Art. 31. Para o credenciamento de instituição nacional mantenedora de coleção *ex situ* de amostras que contenham patrimônio genético, a pessoa jurídica deverá preencher formulário eletrônico no SisGen, que exigirá:

- I - identificação da instituição; e
- II - informações sobre cada uma das coleções *ex situ* incluindo:
 - a) identificação dos curadores ou responsáveis;
 - b) tipos de amostras conservadas;
 - c) grupos taxonômicos colecionados; e
 - d) método de armazenamento e conservação.

§ 1º Concluído o preenchimento do formulário pela pessoa jurídica, o CGen, nos termos do que dispõe o art. 6º, § 1º, inciso III, alínea "b", da Lei nº 13.123, de 2015, deliberará sobre o credenciamento de que trata o **caput**.

§ 2º A instituição nacional deverá manter atualizadas as informações de que tratam os incisos I e II do **caput**.

Art. 32. As amostras do patrimônio genético mantido em coleções *ex situ* em instituições nacionais geridas com recursos públicos e as informações a elas associadas poderão ser acessados pelas populações indígenas, pelas comunidades tradicionais e pelos agricultores tradicionais.

§ 1º A instituição que receber o pedido deverá, em prazo não superior a vinte dias:

- I - comunicar a data, local e modo de disponibilização do patrimônio genético;
- II - indicar as razões da impossibilidade, total ou parcial, de atendimento do pedido; ou
- III - comunicar que não possui o patrimônio genético.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento dos custos para a regeneração ou multiplicação das amostras ou disponibilização das informações sobre o patrimônio genético.

§ 4º A disponibilização de amostra deverá ser gratuita quando efetuada por instituições nacionais mantenedoras de coleção *ex situ* que recebam recursos do FNRB.

Seção VI

Das notificações de produto acabado ou material reprodutivo e dos acordos de repartição de benefícios

Art. 33. O usuário deverá notificar o produto acabado ou o material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado realizado após a vigência da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 1º A notificação de que trata o **caput** deverá ser realizada antes do início da exploração econômica.

§ 2º Para os fins do §1º, considera-se iniciada a exploração econômica quando ocorrer a emissão da primeira nota fiscal de venda do produto acabado ou material reprodutivo.

Art. 34. Para a realização da notificação do produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, o usuário deverá preencher formulário eletrônico do SisGen, que exigirá:

- I - identificação da pessoa natural ou jurídica requerente;
- II - identificação comercial do produto acabado ou material reprodutivo e setor de aplicação;
- III - informação se o patrimônio genético ou o conhecimento tradicional associado utilizado no produto acabado é determinante para a formação do apelo mercadológico;
- IV - informação se o patrimônio genético ou o conhecimento tradicional associado utilizado no produto acabado é determinante para a existência das características funcionais;

V - previsão da abrangência local, regional, nacional ou internacional da fabricação e comercialização do produto acabado ou material reprodutivo;

VI - número de registro, ou equivalente, de produto ou cultivar em órgão ou entidade competente, tais como Anvisa, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama;

VII - número do depósito de pedido de direito de propriedade intelectual de produto ou cultivar no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou no INPI, ou em escritórios no exterior, quando houver;

VIII - data prevista para o início da comercialização;

IX - indicação da modalidade da repartição de benefícios;

X - apresentação de acordo de repartição de benefícios, quando couber;

XI - números dos cadastros de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado que deram origem ao produto acabado ou ao material reprodutivo, observado o disposto no art. 2º e no Capítulo VIII deste Decreto;

XII - números dos cadastros de remessa que deram origem ao produto acabado ou ao material reprodutivo, quando houver;

XIII - solicitação de reconhecimento de hipótese legal de sigilo; e

XIV - comprovação de enquadramento em hipótese de isenção legal ou de não incidência de repartição de benefícios.

Parágrafo único. O acordo de repartição de benefícios deverá ser apresentado:

I - no ato da notificação, no caso de acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável; ou

II - em até trezentos e sessenta e cinco dias a contar da notificação do produto acabado ou do material reprodutivo.

Art. 35. Concluído o preenchimento do formulário de que trata o art. 34 o SisGen emitirá automaticamente comprovante de notificação.

§ 1º O comprovante de notificação constitui documento hábil para demonstrar que o usuário prestou as informações que lhe eram exigidas e produz os seguintes efeitos:

I - permite a exploração econômica do produto acabado ou material reprodutivo, observado o disposto no art. 16 da Lei nº 13.123, de 2015; e

II - estabelece o início do procedimento de verificação previsto na Seção VII deste Capítulo.

§ 2º O usuário não necessitará aguardar o término do procedimento de verificação de que trata o inciso II do § 1º para iniciar a exploração econômica.

Seção VII

Do procedimento administrativo de verificação

Art. 36. O procedimento administrativo de verificação previsto nesta Seção será aplicado nos casos de:

I - cadastro de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de que trata a Seção II deste Capítulo;

II - cadastro de remessa de amostra de patrimônio genético, de que trata a Seção III deste Capítulo; e

III - notificação de produto acabado ou material reprodutivo de que trata a Seção VI deste Capítulo.

Art. 37. No período de verificação, a Secretaria-Executiva do CGen :

I - cientificará os conselheiros do CGen sobre os cadastros ou sobre a notificação;

II - encaminhará aos integrantes das câmaras setoriais competentes as informações relativas à espécie objeto de acesso e o Município de sua localização, de forma dissociada dos respectivos cadastros e das demais informações dele constantes;

III - cientificará, nos termos do inciso X do art. 6º da Lei nº 13.123, de 2015, órgãos federais de proteção dos direitos de populações indígenas e comunidades tradicionais sobre o registro em cadastro de acesso a conhecimentos tradicionais associados; e

IV - poderá identificar, de ofício, eventuais irregularidades na realização dos cadastros ou da notificação, ocasião em que solicitará a ratificação das informações ou procederá à retificação de erros formais.

§ 1º O disposto no **caput** deverá ser efetuado pela Secretaria-Executiva do CGen no prazo:

I - de quinze dias, em relação aos incisos I, II e III; e

II - de sessenta dias, em relação ao inciso IV.

§ 2º Os conselheiros do CGen terão acesso a todas as informações disponíveis, inclusive àquelas consideradas sigilosas, e não poderão divulgá-las, sob pena de responsabilização, nos termos da legislação.

§ 3º Nos casos de manifesta fraude, o Presidente do CGen poderá suspender cautelarmente o cadastros e a notificação **ad referendum** do Plenário.

§ 4º Na hipótese do § 3º, a decisão acautelatória será encaminhada para deliberação na sessão plenária seguinte.

Art. 38. Os conselheiros do CGen poderão identificar indícios de irregularidade nas informações constantes dos cadastros e da notificação no prazo de sessenta dias a contar da data da ciência a que se refere o inciso I do **caput** do art. 37.

§ 1º Os conselheiros poderão, no prazo a que se refere o **caput**, receber subsídios:

- I - das câmaras setoriais;
- II - dos órgãos referidos no inciso III do **caput** do art. 37;
- III - da Secretaria-Executiva do CGen; e
- IV - diretamente de detentores de conhecimento tradicional associado ou de seus representantes.

§ 2º Na hipótese do **caput**, o conselheiro encaminhará requerimento de verificação de indícios de irregularidade devidamente fundamentado para deliberação do Plenário do CGen.

§ 3º Nas atividades agrícolas, o fato de a espécie ser domesticada não pode ser considerado, por si só, como fundamento de indício de irregularidade de cadastro de acesso ao patrimônio genético sob alegação de acesso ao conhecimento tradicional associado.

Art. 39. O Plenário do CGen fará juízo de admissibilidade do requerimento de que trata o art. 38 e determinará:

- I - a notificação do usuário, caso constate a existência de indício de irregularidade; ou
- II - o arquivamento do requerimento, caso não constate a existência de indício de irregularidade.

§ 1º No caso do inciso I do **caput**, o usuário terá o prazo de quinze dias para apresentar sua manifestação.

§ 2º Não serão recebidas manifestações apresentadas após o prazo estabelecido no § 1º.

Art. 40. Esgotado o prazo para apresentação da manifestação, a Secretaria-Executiva encaminhará o processo para deliberação do Plenário do CGen, que poderá:

- I - não acatar o mérito do requerimento; ou
- II - acatar o requerimento, ocasião em que:
 - a) determinará que o usuário retifique os cadastros de acesso ou de remessa, ou ainda a notificação, caso a irregularidade seja sanável, sob pena de cancelamento dos respectivos cadastros ou notificação; ou
 - b) cancelará os cadastros de acesso ou de remessa, ou ainda a notificação, caso a irregularidade seja insanável, e notificará:

- 1. os órgãos e as entidades referidos nos arts. 93 e 109; e
- 2. o usuário, para que faça novos cadastros ou notificação.

§ 1º São irregularidades insanáveis:

- I - a existência de conhecimento tradicional associado de origem identificável quando os cadastros ou a notificação indicarem apenas patrimônio genético;
- II - a existência de conhecimento tradicional associado de origem identificável, quando os cadastros ou a notificação indicarem apenas conhecimento tradicional associado de origem não identificável; e
- III - a obtenção de consentimento prévio informado em desacordo com o disposto na Lei nº 13.123, de 2015, e neste Decreto.

§ 2º Caso a constatação das irregularidades a que se refere os incisos I, II e III do § 1º ocorra quando já houver sido iniciada a exploração econômica do produto acabado ou do material reprodutivo, o CGen, excepcionalmente, e desde que não se configure má-fé, poderá determinar que o usuário retifique os cadastros ou a notificação, e apresente, no prazo de noventa dias o acordo de repartição de benefícios com o provedor do conhecimento tradicional associado.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, a repartição de benefícios relativa a todo o período de apuração correspondente será calculada e recolhida em favor dos beneficiários e nos valores previstos no acordo de repartição de benefícios vigente na data do pagamento.

Art. 41. O usuário poderá requerer a emissão de certidão que declare que os respectivos cadastros de acesso e remessa bem como a notificação:

- I - não foram admitidos requerimentos de verificação de indícios de irregularidades durante o processo de verificação; ou
- II - que foram objeto de requerimento de verificação e que este não foi acatado.

Parágrafo único. A certidão de que trata o **caput** possibilita que o usuário seja inicialmente advertido pelo órgão ou entidade fiscalizador antes de receber qualquer outra sanção administrativa, caso a autuação ocorra sobre fatos informados nos respectivos cadastros de acesso e remessa como também à notificação.

Seção VIII

Do atestado de regularidade de acesso

Art. 42. O CGen poderá emitir o atestado de regularidade de acesso de que trata o inciso XXII do art. 2º da Lei nº 13.123, de 2015, mediante solicitação do usuário.

§ 1º O atestado previsto no **caput** declara que o cadastro de acesso cumpriu os requisitos da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 2º - N os termos do que determina o inciso IV do § 1º do art. 6º da Lei nº 13.123, de 2015, a concessão do atestado de regularidade de acesso será objeto de prévia deliberação pelo CGen, conforme procedimentos a serem estabelecidos no seu regimento interno.

§ 3º - Uma vez concedido, o atestado de regularidade de acesso:

I - declara a regularidade do acesso até a data de sua emissão pelo CGen; e

II - obsta a aplicação de sanções administrativas por parte do órgão ou entidade competente especificamente em relação às atividades de acesso realizadas até a emissão do atestado.

§ 4º - Na situação descrita no inciso II do § 3º, constatado erro ou fraude no acesso já atestado pelo CGen, o órgão ou entidade fiscalizador deverá adotar medidas administrativas junto ao CGen para desconstituir o atestado anteriormente concedido.

CAPÍTULO V DA REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

Seção I Disposições gerais

Art. 43. A repartição de benefícios de que trata a Lei nº 13.123, de 2015, será devida enquanto houver exploração econômica de:

I - produto acabado oriundo de acesso ao patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado realizado após a vigência da Lei nº 13.123, de 2015, ou

II - material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado para fins de atividades agrícolas realizado após a vigência da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 1º No caso do produto acabado referido no inciso I do **caput**, o componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado deve ser um dos elementos principais de agregação de valor.

§ 2º Nos termos do que dispõe o inciso XVIII do art. 2º da Lei nº 13.123, de 2015, considera-se elementos principais de agregação de valor os elementos cuja presença no produto acabado é determinante para a existência das características funcionais ou para a formação do apelo mercadológico.

§ 3º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - apelo mercadológico: referência a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado, a sua procedência ou a diferenciais deles decorrentes, relacionada a um produto, linha de produtos ou marca, em quaisquer meios de comunicação visual ou auditiva, inclusive campanhas de marketing ou destaque no rótulo do produto; e

II - características funcionais: características que determinem as principais finalidades, aprimorem a ação do produto ou ampliem o seu rol de finalidades.

§ 4º Não será considerada determinante para a existência das características funcionais a utilização de patrimônio genético, exclusivamente como excipientes, veículos ou outras substâncias inertes, que não determinem funcionalidade.

§ 5º A substância oriunda do metabolismo de microrganismo não será considerada determinante para a existência das características funcionais quando for idêntica à substância de origem fóssil já existente e utilizada em substituição a esta.

§ 6º O SisGen disponibilizará campo específico no cadastro de acesso a que se refere o art. 22 para que o usuário, caso tenha interesse, indique e comprove o enquadramento na situação descrita no § 5º.

Art. 44. Estão sujeitos à repartição de benefícios exclusivamente o fabricante do produto acabado ou o produtor do material reprodutivo, independentemente de quem tenha realizado o acesso anteriormente.

§ 1º Tratando-se de atividade agrícola, a repartição de benefícios será devida pelo produtor responsável pelo último elo da cadeia produtiva de material reprodutivo.

§ 2º para fins do disposto no § 1º, considera-se o último elo da cadeia produtiva o produtor responsável pela venda de material reprodutivo para a produção, processamento e comercialização de alimentos, bebidas, fibras, energia e florestas plantadas.

§ 3º No caso de exploração econômica de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado para fins de atividades agrícolas e destinado exclusivamente à geração de produtos acabados nas cadeias produtivas que não envolvam atividade agrícola, a repartição de benefícios ocorrerá somente sobre a exploração econômica do produto acabado.

Art. 45. O cálculo da receita líquida de que tratam os arts. 20, 21 e 22 da Lei nº 13.123, de 2015, será feito conforme determina o § 1º do art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977.

§ 1º Para fins do disposto no **caput** o fabricante do produto acabado ou produtor do material reprodutivo deverá declarar a receita líquida anual de cada ano fiscal, obtida com a exploração econômica de cada produto acabado ou material reprodutivo e apresentar documento apto a comprová-la.

§ 2º As informações previstas no **caput** deverão ser prestadas ao Ministério do Meio Ambiente, em formato por ele definido, no prazo de noventa dias após o encerramento do ano fiscal.

§ 3º O Ministério da Fazenda e o Ibama prestarão as informações e o apoio técnico necessários para o cumprimento do disposto neste artigo.

§ 4º Para fins do § 3º, o Ministério da Fazenda observará o disposto no § 2º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Art. 46. Nos casos de produto acabado ou material reprodutivo produzido fora do Brasil, e para fins de determinação da base de cálculo a que se refere o § 8º do art. 17 da Lei nº 13.123, de 2015, o Ministério do Meio Ambiente poderá solicitar ao fabricante de produto acabado ou produtor de material reprodutivo ou aos responsáveis solidários previstos no § 7º do art. 17 da Lei nº 13.123, de 2015, dados e informações, devidamente acompanhados dos respectivos elementos de prova.

§ 1º Os dados e informações solicitados deverão ser apresentados em formato compatível com os sistemas utilizados pelo Ministério do Meio Ambiente ou em meio por ele definido.

§ 2º É dever do notificado fornecer todos os dados e informações solicitados, sendo responsável pela veracidade do seu conteúdo ou por sua omissão.

§ 3º O Ministério da Fazenda prestará as informações e o apoio técnico necessários para o cumprimento do disposto do **caput**.

§ 4º Para fins do § 3º, o Ministério da Fazenda observará o disposto no § 2º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Art. 47. A repartição de benefícios poderá constituir-se nas modalidades monetária e não monetária.

§ 1º No caso de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético, caberá ao usuário optar por uma das modalidades de repartição de benefícios previstas no **caput**.

§ 2º Quando se tratar de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável, a repartição dar-se-á na modalidade monetária e será recolhida ao FNRB.

§ 3º Na hipótese de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável, a repartição de benefícios:

I - deverá ser livremente negociada entre o usuário e a população indígena, a comunidade tradicional ou o agricultor tradicional provedor do conhecimento; e

II - a parcela devida pelo usuário ao FNRB corresponderá a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica ou à metade daquela prevista em acordo setorial.

Seção II Da Repartição de Benefícios monetária

Art. 48. A repartição de benefícios monetária será destinada:

I - às populações indígenas, às comunidades tradicionais e aos agricultores tradicionais nos casos de conhecimento tradicional associado de origem identificável, conforme acordo negociado de forma justa e equitativa entre as partes, nos termos do art. 24 da Lei nº 13.123, de 2015; e

II - ao FNRB, nos casos de exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso:

a) ao patrimônio genético, no montante de um por cento da receita líquida do produto acabado ou material reprodutivo, salvo na hipótese de celebração de acordo setorial a que se refere o art. 21 da Lei nº 13.123, de 2015;

b) ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável, no montante de um por cento da receita líquida do produto acabado ou material reprodutivo, salvo na hipótese de celebração de acordo setorial a que se refere o art. 21 da Lei nº 13.123, de 2015; e

c) ao conhecimento tradicional associado de origem identificável referente à parcela de que trata o § 3º do art. 24 da Lei nº 13.123, de 2015.

Art. 49. A repartição de benefícios monetária destinada ao FNRB será recolhida independentemente de acordo de repartição de benefícios e será calculada após o encerramento de cada ano fiscal, considerando:

I - informações da notificação de produto acabado ou material reprodutivo;

II - receita líquida anual obtida a partir da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo; e

III - acordo setorial vigente aplicável ao produto acabado ou material reprodutivo.

§ 1º O valor referente à repartição de benefícios será recolhido em até trinta dias após prestadas as informações a que se refere o § 2º do art. 45 enquanto houver exploração econômica do produto acabado ou material reprodutivo

§ 2º O primeiro recolhimento do valor referente à repartição de benefícios deverá incluir os benefícios auferidos desde o início da exploração econômica até o encerramento do ano fiscal em que houver:

I - apresentação do acordo de repartição de benefícios; ou

II - notificação de produto acabado ou material reprodutivo nos casos em que a repartição de benefícios for depositada diretamente no FNRB, incluindo exercícios anteriores, quando houver.

§ 3º Na hipótese de celebração de acordo setorial, o valor da repartição de benefícios devido a partir do ano de sua entrada em vigor será calculado para todo o ano fiscal, com base na alíquota definida.

§ 4º Para os efeitos do disposto no § 8º do art. 17 da Lei nº 13.123, de 2015, não havendo acesso a informações da receita líquida do fabricante do produto acabado ou material reprodutivo produzido fora do Brasil, a base de cálculo da repartição de benefícios será a receita líquida de importador, subsidiária, controlada, coligada, vinculada ou representante comercial do produtor estrangeiro em território nacional ou no exterior.

Seção III Da Repartição de Benefícios não-monetária

Art. 50. A repartição de benefícios não monetária será feita por meio de acordo firmado:

I - com as populações indígenas, as comunidades tradicionais e os agricultores tradicionais, provedores do conhecimento tradicional associado de origem identificável, nos casos de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo desse conhecimento negociada de forma justa e equitativa entre as partes, nos termos do art. 24 da Lei nº 13.123, de 2015; ou

II - com a União, nos casos de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético.

§ 1º Nos acordos de repartição de benefícios implementados por meio dos instrumentos a que se referem as alíneas "a", "e" e "f" do inciso II do art. 19, da Lei nº 13.123, de 2015, a repartição será equivalente a setenta e cinco por cento do previsto para a modalidade monetária.

§ 2º Nos acordos de repartição de benefícios implementados por meio de instrumentos não previstos no § 1º, a repartição será equivalente ao valor previsto para a modalidade monetária.

§ 3º As despesas com a gestão do projeto, inclusive planejamento, e prestação de contas, não poderão ser computadas para atingir o percentual previsto nos §§ 1º e 2º.

§ 4º Para fins de comprovação da equivalência de que tratam os §§ 1º e 2º, o usuário deverá apresentar estimativa, com base em valores de mercado.

§ 5º Os acordos de repartição de benefícios celebrados pela União serão implementados, preferencialmente, por meio do instrumento a que se refere a alínea "a" do inciso II do art. 19, da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 6º O usuário não poderá utilizar recursos da repartição de benefícios não monetária em campanhas de marketing ou qualquer outra forma de publicidade em benefício dos seus produtos, linhas de produtos ou marcas.

Art. 51. No caso do inciso II do art. 50, a repartição de benefícios não monetária a que se refere as alíneas "a" e "e" do inciso II do art. 19 da Lei nº 13.123, de 2015, será destinada a:

I - unidades de conservação;

II - terras indígenas;

III - territórios remanescentes de quilombos;

IV - assentamento rural de agricultores familiares;

V - territórios tradicionais nos termos do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007;

VI - instituições públicas nacionais de pesquisa e desenvolvimento;

VII - áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira, conforme ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente;

VIII - atividades relacionadas à salvaguarda de conhecimento tradicional associado;

IX - coleções **ex situ** mantidas por instituições credenciadas nos termos do que dispõe a Seção V do Capítulo IV; e

X - populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais.

Art. 52. No caso do inciso II do art. 50 a repartição de benefícios não monetária a que se referem as alíneas "b" "c", "d" e "f" do inciso II do art. 19 da Lei nº 13.123, de 2015, será destinada a órgãos e instituições públicas nacionais que executem programas de interesse social.

Art. 53. O Ministério do Meio Ambiente poderá criar e manter o banco de propostas de repartição de benefícios não monetária, ao qual se dará ampla publicidade, inclusive por meio de seu sítio eletrônico, para atender o disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 13.123 de 2015.

Parágrafo único. As propostas de que trata o **caput** deverão ser destinadas à conservação e o uso sustentável da biodiversidade, à valorização e à proteção do conhecimento tradicional associado, atendido o interesse público.

Seção IV Das isenções de repartição de benefícios

Art. 54. Está isenta da obrigação de repartição de benefícios a exploração econômica de:

I - produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido pelos agricultores tradicionais e suas cooperativas, com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

II - produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido pelas microempresas, pelas empresas de pequeno porte e pelos microempreendedores individuais, conforme disposto na Lei Complementar nº 123, de 2006;

III - operações de licenciamento, transferência ou permissão de utilização de qualquer forma de direito de propriedade intelectual sobre produto acabado, processo ou material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado por terceiros;

IV - produtos intermediários ao longo da cadeia produtiva;

V - material reprodutivo ao longo da cadeia produtiva de material reprodutivo, exceto a exploração econômica realizada pelo último elo da cadeia produtiva;

VI - material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado para fins de atividades agrícolas e destinado exclusivamente à geração de produtos acabados; e

VII - produto acabado ou material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético de espécies introduzidas no território nacional pela ação humana, ainda que domesticadas, ressalvado o disposto nos incisos I e II do § 3º do art. 18 da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 1º São também isentos da obrigação de repartição de benefícios o intercâmbio e a difusão de patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado praticados entre si por populações indígenas, comunidade tradicional ou agricultor tradicional para seu próprio benefício e baseados em seus usos, costumes e tradições;

§ 2º A isenção da repartição de benefício a que se refere o **caput** não exime o usuário da obrigação de notificar o produto acabado ou material reprodutivo como também do cumprimento das demais obrigações da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 3º O disposto no § 2º não se aplica aos casos previstos no § 4º do art. 8º da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 4º O usuário que deixar de preencher os requisitos de isenção previstos na Lei nº 13.123, de 2015, repartirá benefícios no ano fiscal seguinte.

§ 5º Nos casos previstos nos incisos IV, V e VI do **caput**, o usuário deverá declarar que o produto ou material reprodutivo enquadra-se como produto intermediário e será destinado somente para atividades e processos ao longo da cadeia produtiva.

Seção V

Do acordo de repartição de benefícios

Art. 55. O acordo de repartição de benefícios entre usuário e provedor será negociado de forma justa e equitativa entre as partes, atendendo a parâmetros de clareza, lealdade e transparência nas cláusulas pactuadas, que deverão indicar condições, obrigações, tipos e duração dos benefícios de curto, médio e longo prazo, sem prejuízo de outras diretrizes e critérios a serem estabelecidos pelo CGen.

Seção VI

Dos acordos setoriais

Art. 56. Os acordos setoriais tem por finalidade garantir a competitividade do setor produtivo nos casos em que a aplicação da parcela de 1% (um por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável caracterize dano material ou ameaça de dano material.

§ 1º Para os fins deste Decreto, considera-se setor produtivo a empresa ou conjunto de empresas que produzam um determinado produto ou similar caracterizado no pedido de redução.

§ 2º Na hipótese prevista no **caput**, o percentual de pagamento de repartição de benefícios monetária poderá ser reduzido para até 0,1% (um décimo por cento) da receita líquida anual obtida com a exploração econômica.

Art. 57. O pedido de redução do valor da repartição de benefícios monetária será dirigido ao Ministério do Meio Ambiente e dependerá da demonstração de que o pagamento desse percentual resultou ou resultará dano material.

§ 1º Será tratada como informação sigilosa constante do pedido a que se refere o **caput** aquela assim identificada pelo interessado, desde que o pedido seja devidamente justificado, não podendo, neste caso, ser revelada sem autorização expressa do interessado.

§ 2º O interessado que forneceu informação sigilosa deverá apresentar resumo a ser publicado, com detalhes que permitam sua compreensão, sob pena de ser considerada não sigilosa.

§ 3º Caso o Ministério do Meio Ambiente considere injustificado o pedido de tratamento sigiloso e a parte interessada se recuse a adequá-la para anexação em autos não sigilosos, a informação não será conhecida.

Art. 58. O pedido de redução de repartição de benefícios só será conhecido quando as empresas signatárias detiverem mais de:

I - cinquenta por cento do valor de produção setorial, no caso em que a referida produção esteja concentrada em até vinte empresas; e

II - vinte e cinco por cento do valor de produção setorial, no caso em que a referida produção esteja concentrada em mais de vinte empresas.

§ 1º Para os fins deste artigo, considera-se valor de produção setorial a estimativa do valor da produção nacional do produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado de origem não identificável conforme caracterizado no pedido de redução.

§ 2º O pedido deverá ser subscrito pelos representantes legais de cada uma das signatárias e conterá:

I - documentos que comprovem onexo causal entre o dano material ou sua ameaça e o pagamento da repartição de benefícios monetária correspondente a parcela de 1% (um por cento) da receita líquida anual; e

II - caracterização do produto acabado ou material reprodutivo para os quais se deseja a redução da parcela de 1% (um por cento) prevista no art. 56.

§ 3º A caracterização indicada no inciso II do § 2º incluirá as seguintes informações:

I - patrimônio genético acessado;

II - conhecimentos tradicionais associados acessados;

III - matérias-primas;

IV - composição química;

V - características físicas;

VI - normas e especificações técnicas;

VII - processo de produção;

VIII - usos e aplicações;

IX - grau de substitutibilidade; e

X - canais de distribuição.

§ 4º O pedido não será conhecido caso exista verificação em curso abrangendo os mesmos produtos ou similares.

Art. 59. Demonstradas as condições do art. 58, o Ministério do Meio Ambiente:

I - publicará ato dando início à verificação do dano material ou sua ameaça; e

II - notificará:

a) as empresas interessadas;

b) o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e

c) os órgãos de que trata o parágrafo único do [art. 21 da Lei nº 13.123, de 2015](#).

§ 1º O ato a que se refere o inciso I do **caput** especificará o produto acabado ou o material reprodutivo objeto da verificação e as empresas signatárias do pedido.

§ 2º A manifestação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior é condição para a análise de que trata o art. 62 e será apresentada no prazo de sessenta dias.

§ 3º Os órgãos a que se refere a alínea "c" do inciso II do **caput** poderão se manifestar no prazo de sessenta dias a contar da data da notificação.

§ 4º Será concedido o prazo de vinte dias, contados da data da publicação do ato referido no inciso I do **caput**, para a apresentação de pedidos de habilitação de outras partes que se considerem interessadas.

Art. 60. A constatação do dano material ou sua ameaça será baseada em elementos de prova e incluirá o exame objetivo do efeito da repartição de benefícios sobre o preço do produto e o conseqüente impacto no setor produtivo.

§ 1º O exame a que se refere o **caput** incluirá, dentre outros, a avaliação dos seguintes fatores e índices econômicos:

I - queda real ou potencial:

a) das vendas;

b) dos lucros;

c) da produção;

d) da participação no mercado;

e) da produtividade; e

f) do grau de utilização da capacidade instalada;

II - efeitos negativos reais ou potenciais sobre:

a) estoques;

b) emprego;

c) salários; e

d) crescimento do setor produtivo;

III - a contração na demanda ou mudanças nos padrões de consumo;

IV - a concorrência entre produtores domésticos e estrangeiros; e

V - o desempenho exportador.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo deverão ser segregados os efeitos do pagamento da repartição de benefícios monetária correspondente à parcela de 1% (um por cento) da receita líquida anual dos efeitos advindos de outras causas que possam ter gerado dano material ou sua ameaça.

§ 3º Para o exame do impacto a que se refere o **caput** será considerado se o valor da repartição de benefícios teve o efeito de deprimir significativamente as vendas.

Art. 61. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior fará a análise de que trata o art. 60 e encaminhará parecer técnico sobre o pedido de redução do valor da repartição de benefícios ao Ministério do Meio Ambiente, no prazo a que se refere o § 2º do art. 59.

Art. 62. Recebido o parecer de que trata o art. 61, o Ministério do Meio Ambiente emitirá parecer técnico que deverá considerar o conteúdo das manifestações:

I - do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior; e

II - dos órgãos oficiais de defesa dos direitos dos povos indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais, quando apresentadas.

§ 1º As empresas interessadas serão notificadas para, no prazo de trinta dias, se manifestarem a respeito do parecer referido no **caput**.

§ 2º O Ministério do Meio Ambiente poderá acatar as manifestações das empresas interessadas, ocasião em que fará um novo parecer.

Art. 63. O parecer será submetido ao Ministro de Estado do Meio Ambiente que decidirá, de forma motivada, sobre a realização ou não do acordo setorial.

Art. 64. Os termos do acordo setorial em vigor aplicam-se a todos os produtos produzidos no território nacional que se enquadrem nos termos da decisão, mesmo que produzidos por empresas que não tenham subscrito o pedido de redução.

Art. 65. O acordo setorial vigorará por sessenta meses contados da publicação da decisão a que se refere o art. 63.

§ 1º Na hipótese de haver acordo setorial em vigor no momento do pagamento da repartição de benefícios referente a um determinado produto acabado ou material reprodutivo, a alíquota a ser paga será aquela definida no acordo setorial.

§ 2º Decorrido o prazo de que trata o **caput**, e não havendo solicitação de prorrogação, o acordo setorial será extinto.

§ 3º O acordo setorial poderá ser prorrogado caso se mantenham as condições que ensejaram a sua celebração.

§ 4º O pedido de prorrogação deverá ser feito pelo interessado, no mínimo, quatro meses antes do seu término.

§ 5º Durante a análise do pedido de prorrogação o acordo setorial permanecerá em vigor.

Art. 66. Durante o prazo de vigência do acordo setorial, o interessado contemplado poderá solicitar revisão da alíquota, desde que tenha decorrido pelo menos trinta meses do início da vigência do acordo.

§ 1º A solicitação de que trata o **caput** deverá ser instruída com evidências de que as circunstâncias que justificaram a aplicação da redução da alíquota concedida à época se alteraram.

§ 2º A análise do pedido de revisão seguirá o disposto nesta Seção e considerará apenas os fatos novos que justificaram o pedido.

Art. 67. A decisão final sobre o pedido de revisão caberá ao Ministro de Estado do Meio Ambiente e será limitada à redução ou não da alíquota.

Art. 68. Caso o pedido de revisão seja acatado será formalizado termo aditivo ao acordo setorial em vigor.

Art. 69. Ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente estabelecerá as regras complementares ao disposto nesta Seção.

CAPÍTULO VI DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Seção I Disposições gerais

Art. 70. Considera-se infração administrativa contra o patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado o disposto nos arts. 78 a 91 deste Decreto.

Art. 71. Sem prejuízo das responsabilidades penais e cíveis cabíveis, as infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - apreensão;

- a) das amostras que contêm o patrimônio genético acessado;
 - b) dos instrumentos utilizados na obtenção ou no processamento do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado acessado;
 - c) dos produtos derivados de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado; ou
 - d) dos produtos obtidos a partir de informação sobre conhecimento tradicional associado;
- IV - suspensão temporária da fabricação e venda do produto acabado ou do material reprodutivo derivado de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado até a regularização;
- V - embargo da atividade específica relacionada à infração;
- VI - interdição parcial ou total do estabelecimento, atividade ou empreendimento;
- VII - suspensão de atestado ou autorização; ou
- VIII - cancelamento de atestado ou autorização.
- Parágrafo único. As sanções previstas nos incisos I a VIII do **caput** poderão ser aplicadas cumulativamente.

Art. 72. O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará as sanções estabelecidas neste Decreto, observando:

- I - a gravidade do fato;
- II - os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação referente ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado;
- III - a reincidência; e
- IV - a situação econômica do infrator, no caso de multa.

Parágrafo único. Para a aplicação do disposto neste artigo, o órgão ou entidade competente poderá estabelecer, por meio de norma técnica, critérios complementares para o agravamento e atenuação das sanções administrativas.

Art. 73. A multa será arbitrada pela autoridade competente, por infração, e pode variar:

- I - de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), quando a infração for cometida por pessoa natural; ou
- II - de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a 10.000.000,00 (dez milhões de reais), quando a infração for cometida por pessoa jurídica, ou com seu concurso.

Art. 74. O cometimento de nova infração pelo mesmo infrator, no período de cinco anos, contados do trânsito em julgado da decisão administrativa que o tenha condenado por infração anterior, implica em:

- I - aplicação da multa em triplo, no caso de cometimento da mesma infração; ou
- II - aplicação da multa em dobro, no caso de cometimento de infração distinta.

§ 1º - O agravamento será apurado no procedimento da nova infração, do qual se fará constar, por cópia, o auto de infração anterior e o julgamento que o confirmou.

§ 2º - Antes do julgamento da nova infração, a autoridade ambiental deverá verificar a existência de auto de infração anterior confirmado em julgamento, para fins de aplicação do agravamento da nova penalidade.

§ 3º - Constatada a existência de auto de infração anteriormente confirmado em julgamento, a autoridade ambiental deverá:

- I - agravar a pena conforme disposto no **caput** ;
- II - notificar o autuado para que se manifeste sobre o agravamento da penalidade no prazo de dez dias; e
- III - julgar a nova infração considerando o agravamento da penalidade.

Art. 75. Para as sanções previstas nos incisos III a VI do art. 71, aplicam-se, no que couber, as disposições do Decreto n° 6.514, de 22 de julho de 2008.

Seção II

Dos prazos prescricionais

Art. 76. Nos termos da Lei n° 9.873, de 23 de novembro de 1999, prescreve em cinco anos a ação da administração pública objetivando apurar a prática de infrações administrativas contra patrimônio genético e o conhecimento tradicional associado, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º - Considera-se iniciada a apuração de infração contra o patrimônio genético e o conhecimento tradicional associado com a lavratura do auto de infração pela autoridade competente ou notificação administrativa.

§ 2º - Incide a prescrição intercorrente no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

Art. 77. Interrompe-se a prescrição:

- I - pela cientificação do infrator por qualquer meio, inclusive por edital;
- II - por qualquer ato inequívoco da administração pública que importe apuração do fato; e
- III - pela decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração pública, para o efeito do que dispõe o inciso II, aquele que implique instrução do processo.

Seção III

Das infrações contra o patrimônio genético e conhecimento tradicional associado

Art. 78. Explorar economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado sem notificação prévia.

Multa mínima de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e máxima de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Multa mínima de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e máxima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para as demais pessoas jurídicas.

§ 1º-A sanção prevista no **caput** será aplicada por produto acabado ou material reprodutivo, independentemente do número de espécies acessadas para a elaboração do produto acabado ou material reprodutivo.

§ 2º-A sanção de multa é aplicada em dobro se houver comercialização no exterior de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso.

§ 3º Incorre nas mesmas sanções previstas neste artigo quem apresentar acordo de repartição de benefícios em desacordo com os prazos definidos nos incisos I e II do § 1º do art. 34.

Art. 79. Remeter, diretamente ou por interposta pessoa, amostra de patrimônio genético ao exterior sem o cadastro prévio ou em desacordo com este.

Multa mínima de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e máxima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e máxima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Multa mínima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e máxima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para as demais pessoas jurídicas.

§ 1º-A sanção prevista no **caput** será aplicada:

I - por espécie;

II - em triplo se a amostra for obtida a partir de espécie constante de listas oficiais de espécies brasileiras ameaçadas de extinção ou do Anexo I da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES, promulgada pelo Decreto nº 76.623, de 17 de novembro de 1975; e

III - em dobro se a amostra for obtida a partir de espécie constante apenas do Anexo II da CITES, promulgada pelo Decreto nº 76.623, de 1975.

§ 2º-Se a remessa for realizada para o desenvolvimento de armas biológicas ou químicas, a pena prevista no **caput** será quadruplicada e deverão ser aplicadas as sanções de embargo, suspensão ou interdição parcial ou total do estabelecimento, atividade ou empreendimento, do responsável pela remessa.

Art. 80. Requerer direito de propriedade intelectual resultante de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, no Brasil ou no exterior, sem realização de cadastro prévio.

Multa mínima de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e máxima de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Multa mínima de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e máxima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para as demais pessoas jurídicas.

Art. 81. Divulgar resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação sem cadastro prévio:

Multa mínima de R\$ 1.000,00 (mil reais) e máxima de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores

tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Multa mínima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e máxima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), para as demais pessoas jurídicas.

§ 1º-A sanção de multa poderá ser substituída pela de advertência, quando favoráveis as circunstâncias previstas no art. 72.

§ 2º-O disposto no §1º não se aplica às hipóteses em que a conduta infracional envolva acesso ao conhecimento tradicional associado ou quando o infrator for reincidente nos termos deste Decreto.

Art. 82. Deixar de realizar cadastro de acesso antes da comercialização de produto intermediário:

Multa mínima de R\$ 1.000,00 (mil reais) e máxima de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Multa mínima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e máxima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), para as demais pessoas jurídicas.

§ 1º-A sanção de multa poderá ser substituída pela de advertência, quando favoráveis as circunstâncias previstas no art. 72.

§ 2º-O disposto no § 1º não se aplica às hipóteses em que a conduta infracional envolva acesso ao conhecimento tradicional associado ou quando o infrator for reincidente nos termos deste Decreto.

Art. 83. Acessar conhecimento tradicional associado de origem identificável sem a obtenção do consentimento prévio informado, ou em desacordo com este.

Multa mínima de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e máxima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e máxima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Multa mínima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e máxima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para as demais pessoas jurídicas.

Parágrafo único. Incide nas mesmas sanções aquele que obtiver consentimento prévio informado eivado de vício de vontade do provedor de conhecimento tradicional associado nos termos do Código Civil.

Art. 84. Deixar de indicar a origem do conhecimento tradicional associado de origem identificável em publicações, utilizações, explorações e divulgações dos resultados do acesso.

Multa mínima de R\$ 1.000,00 (mil reais) e máxima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), para as demais pessoas jurídicas.

Art. 85. Deixar de pagar a parcela anualmente devida ao FNRB decorrente da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.

Multa mínima de R\$ 1.000,00 (mil reais) e máxima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para as pessoas jurídicas.

§ 1º-Incorre nas mesmas sanções aquele que interrompe ou cumpre parcialmente a repartição de benefícios acordada, seja ela monetária ou não monetária.

§ 2º-Observados os limites previstos no caput, a multa não deverá ser inferior a 10% (dez por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor anualmente devido.

Art. 86. Elaborar ou apresentar informação, documento, estudo, laudo ou relatório total ou parcialmente falso, ou enganoso, seja nos sistemas oficiais ou em qualquer outro procedimento administrativo relacionado ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado:

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e máxima de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Multa mínima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e máxima de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), para as demais pessoas jurídicas.

Parágrafo único. A sanção prevista no **caput** será aplicada em dobro se a informação, documento, estudo, laudo ou relatório total ou parcialmente falso ou enganoso for referente à remessa ou ao envio de amostra para prestação de serviços no exterior.

Art. 87. Descumprir suspensão, embargo ou interdição decorrente de infração administrativa contra o patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado:

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e máxima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Multa mínima de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) e máxima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para as demais pessoas jurídicas.

Art. 88. Obstar ou dificultar a fiscalização das obrigações previstas na Lei nº 13.123, de 2015 :

Multa mínima de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e máxima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e máxima de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Multa mínima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e máxima de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), para as demais pessoas jurídicas.

Art. 89. Deixar de se adequar no prazo estabelecido no art. 37 da Lei nº 13.123, de 2015 :

Multa mínima de R\$ 1.000,00 (mil reais) e máxima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), para as demais pessoas jurídicas.

§ 1º A sanção prevista no **caput** será aplicada por produto acabado ou material reprodutivo ou por cada atividade de acesso, isoladamente, que deixar de promover a sua respectiva adequação independentemente do número de espécies acessadas.

§ 2º A sanção de multa poderá ser substituída pela de advertência, quando favoráveis as circunstâncias previstas no art. 72.

§ 3º Na hipótese de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado realizado unicamente para fins de pesquisa científica, a sanção de advertência sobre fatos relacionados ao respectivo cadastro para fins de adequação deverá anteceder a aplicação de qualquer outra sanção administrativa.

Art. 90. Deixar de se regularizar no prazo estabelecido no art. 38 da Lei nº 13.123, de 2015 :

Multa mínima de R\$ 1.000,00 (mil reais) e máxima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para as demais pessoas jurídicas.

§ 1º A sanção prevista no **caput** será aplicada por produto acabado ou material reprodutivo ou por cada atividade de acesso, isoladamente, que deixar de promover a sua respectiva regularização independentemente do número de espécies acessadas.

§ 2^a a sanção de multa poderá ser substituída pela de advertência, quando favoráveis as circunstâncias previstas no art. 72, e se tratar de:

I - pessoa natural; ou

II - pessoa jurídica que realizou acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado unicamente para fins de pesquisa científica.

Art. 91. Deixar de atender às exigências legais ou regulamentares, quando notificado pela autoridade competente no prazo concedido:

Multa mínima de R\$ 1.000,00 (mil reais) e máxima de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quando se tratar de pessoa natural.

Multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quando se tratar de pessoa jurídica enquadrada como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativas de agricultores tradicionais com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Multa mínima de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e máxima de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), para as demais pessoas jurídicas.

Parágrafo único. A sanção de multa poderá ser substituída pela de advertência, quando favoráveis as circunstâncias previstas no art. 72.

Seção IV

Do processo administrativo para apuração das infrações

Art. 92. As infrações contra o patrimônio genético ou o conhecimento tradicional associado serão apuradas em processo administrativo próprio mediante a lavratura de auto de infração e respectivos termos, assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Parágrafo único. O processo administrativo a que se refere o **caput** será regido pelas disposições do Decreto nº 6.514, de 2008, exceto quando houver disposição diversa prevista neste Capítulo.

Art. 93. São competentes para fiscalizar e apurar o cometimento das infrações administrativas previstas neste Decreto:

I - o Ibama;

II - o Comando da Marinha, no âmbito de águas jurisdicionais e da plataforma continental brasileiras; e

III - o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no âmbito do acesso ao patrimônio genético para atividades agrícolas, nos termos do que dispõe o art. 3º da Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004.

§ 1^o Quando a infração envolver conhecimento tradicional associado, os órgãos oficiais de defesa dos direitos das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais prestarão apoio às ações de fiscalização do Ibama.

§ 2^o Ato conjunto dos Ministros de Estado do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Defesa disciplinará a atuação coordenada dos órgãos de fiscalização.

Art. 94. Da decisão final proferida pelos órgãos previstos no art. 93 caberá recurso ao CGen, no prazo de vinte dias.

Art. 95. Ato do CGen estabelecerá critérios para a destinação das amostras, produtos e instrumentos apreendidos, a que se refere o § 4º do art. 27 da Lei nº 13.123, de 2015.

Parágrafo único. Enquanto não for editado o ato de que trata o **caput**, a autoridade competente para a fiscalização fará a destinação, observando-se o disposto no Decreto nº 6.514, de 2008.

CAPÍTULO VII

DO FUNDO NACIONAL PARA A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS E DO PROGRAMA NACIONAL DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

Art. 96. O Fundo Nacional de Repartição de Benefícios - FNRB, instituído pela Lei nº 13.123, de 2015, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, tem natureza financeira e se destina a apoiar ações e atividades que visem valorizar o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais associados e promover o seu uso de forma sustentável.

§ 1º Constituem receita do FNRB:

I - dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais;

II - doações;

III - valores arrecadados com o pagamento de multas administrativas aplicadas em virtude do descumprimento da Lei nº 13.123, de 2015;

IV - recursos financeiros de origem externa decorrentes de contratos, acordos ou convênios, especialmente reservados para as finalidades do Fundo;

V - contribuições feitas por usuários de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado para o Programa Nacional de Repartição de Benefícios;

VI - valores provenientes da repartição de benefícios; e

VII - outras receitas que lhe vierem a ser destinadas.

§ 2º Os recursos monetários depositados no FNRB decorrentes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a conhecimento tradicional associado serão destinados exclusivamente a ações, atividades e projetos em benefício dos detentores de conhecimentos tradicionais associados.

§ 3º As receitas destinadas ao FNRB e eventuais devoluções de recursos serão recolhidas diretamente ao Fundo, conforme procedimentos definidos pelo Comitê Gestor.

Art. 97. O FNRB será gerido por Comitê Gestor órgão colegiado composto:

I - por um representante e dois suplentes:

- a) do Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;
- b) do Ministério da Fazenda;
- c) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- d) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- e) do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- f) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- g) da Fundação Nacional do Índio - Funai; e
- h) do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan;

II - por sete representantes de entidades ou organizações representativas das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, sendo:

- a) dois indicados pelo Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT;
- b) dois indicados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf;
- c) dois indicados pelos representantes de povos e organizações indígenas integrantes do Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI; e
- d) um representante de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional indicado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea; e

III - por um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC.

§ 1º Os representantes e os seus suplentes serão nomeados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, após indicação dos respectivos órgãos e entidades.

§ 2º Os representantes e suplentes terão mandato de dois anos, renovável por igual período.

§ 3º Nos impedimentos ou afastamentos do seu presidente, o Comitê Gestor será presidido pelo representante suplente do Ministério do Meio Ambiente.

§ 4º A participação no Comitê Gestor do FNRB é considerada de relevante interesse público e não será remunerada.

§ 5º Para atender o disposto no inciso IV do art. 10 da Lei nº 13.123, de 2015, as despesas de deslocamento e estada dos representantes de que trata o inciso II do **caput** serão custeadas pelo FNBR.

§ 6º-O Ministério do Meio Ambiente poderá arcar com as despesas de que trata o § 5º-nos dois primeiros anos de funcionamento do FNBR.

§ 7º-O Comitê Gestor poderá convidar outros representantes, sem direito a voto, para participar de suas reuniões.

Art. 98. Compete ao Comitê Gestor:

I - decidir sobre a gestão dos recursos monetários depositados no FNRB, observadas as diretrizes para a aplicação dos recursos estabelecidas pelo CGen;

II - definir, anualmente, o percentual dos recursos monetários depositados no FNRB decorrentes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético proveniente de coleções **ex situ**, que será destinado em benefício dessas coleções;

III - aprovar o Manual de Operações do FNRB, estabelecendo condições e procedimentos para a execução financeira e a aplicação de recursos, incluindo o recolhimento de receitas e a contratação, execução, monitoramento e avaliação de ações e atividades apoiadas pelo FNRB;

IV - aprovar o plano operativo quadrienal e revisá-lo bianualmente;

V - aprovar ações, atividades e projetos a serem apoiados pelo FNRB;

VI - decidir sobre a contratação de estudos e pesquisas pelo FNRB;

VII - aprovar anualmente relatórios de:

- a) atividades e de execução financeira;
- b) desempenho da instituição financeira;

VIII - estabelecer instrumentos de cooperação, inclusive com Estados, o Distrito Federal e Municípios;

IX - estabelecer instrumentos de cooperação e repasse de recursos com instituições públicas nacionais de pesquisa, ensino e apoio técnico, inclusive com apoio financeiro do FNRB, para acompanhar as ações e atividades apoiadas pelo FNRB; e

X - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

Parágrafo único. O percentual de que trata o inciso II do **caput** não poderá ser inferior a sessenta por cento nem superior a oitenta por cento.

Art. 99. As disponibilidades do FNRB serão mantidas em instituição financeira federal, a quem caberá a administração e execução financeira dos recursos e a operacionalização do Fundo.

§ 1º A instituição financeira depositária remunerará as disponibilidades do Fundo, no mínimo, pela taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic.

§ 2º As obrigações e responsabilidades da instituição financeira, bem como sua remuneração serão definidas em contrato.

Art. 100. O Programa Nacional de Repartição de Benefícios - PNRB, instituído pelo art. 33 da Lei nº 13.123, de 2015, tem como finalidade promover:

I - conservação da diversidade biológica;

II - recuperação, criação e manutenção de coleções **ex situ** de amostra do patrimônio genético;

III - prospecção e capacitação de recursos humanos associados ao uso e à conservação do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado;

IV - proteção, promoção do uso e valorização dos conhecimentos tradicionais associados;

V - implantação e desenvolvimento de atividades relacionadas ao uso sustentável da diversidade biológica, sua conservação e repartição de benefícios;

VI - fomento a pesquisa e desenvolvimento tecnológico associado ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado;

VII - levantamento e inventário do patrimônio genético, considerando a situação e o grau de variação das populações existentes, incluindo aquelas de uso potencial e, quando viável, avaliando qualquer ameaça a elas;

VIII - apoio aos esforços das populações indígenas, das comunidades tradicionais e dos agricultores tradicionais no manejo sustentável e na conservação de patrimônio genético;

IX - conservação das plantas silvestres;

X - desenvolvimento de um sistema eficiente e sustentável de conservação **ex situ e in situ** e desenvolvimento e transferência de tecnologias apropriadas para essa finalidade com vistas a melhorar o uso sustentável do patrimônio genético;

XI - monitoramento e manutenção da viabilidade, do grau de variação e da integridade do patrimônio genético mantido por coleções;

XII - adoção de medidas para minimizar ou, se possível, eliminar as ameaças ao patrimônio genético;

XIII - desenvolvimento e manutenção dos diversos sistemas de cultivo que favoreçam o uso sustentável do patrimônio genético;

XIV - elaboração e execução dos Planos de Desenvolvimento Sustentável de Populações ou Comunidades Tradicionais; e

XV - outras ações relacionadas ao acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados, conforme definido pelo Comitê Gestor do FNRB.

§ 1º O FNRB poderá apoiar projetos e atividades de capacitação dos servidores dos órgãos e entidades a que refere o § 2º do art. 14.

§ 2º O FNRB poderá apoiar projetos e atividades relacionados à elaboração de protocolos comunitários.

Art. 101. Os recursos do FNRB deverão ser empregados no PNRB para apoiar ações e atividades que promovam os objetivos previstos no art. 100, por meio de convênios, termos de parceria, de colaboração ou de fomento, acordos, ajustes ou outros instrumentos de cooperação e repasse de recursos previstos em Lei.

Parágrafo único. Os recursos do FNRB poderão ainda ser destinados:

I - à análise, supervisão, gerenciamento e acompanhamento das ações, atividades e projetos apoiados;

II - à remuneração e cobertura das despesas da instituição financeira relativas à administração do Fundo.

Art. 102. O Ministério do Meio Ambiente exercerá a função de Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do FNRB e prestará apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento do FNRB e implementação do PNRB.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS SOBRE A ADEQUAÇÃO E A REGULARIZAÇÃO DE ATIVIDADES

Art. 103. Deverá adequar-se aos termos da Lei nº 13.123, de 2015, e deste Decreto, no prazo de um ano, contado da data da disponibilização do cadastro pelo CGen, o usuário que realizou, a partir de 30 de junho de 2000, as seguintes atividades de acordo com a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001:

I - acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado; e

II - exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, o usuário, observado o art. 44 da Lei nº 13.123, de 2015, deverá adotar uma ou mais das seguintes providências, conforme o caso:

I - cadastrar o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado;

II - notificar o produto acabado ou o material reprodutivo objeto da exploração econômica, nos termos da Lei nº 13.123, de 2015 e deste Decreto; e

III - repartir os benefícios referentes à exploração econômica realizada a partir da data de entrada em vigor da Lei nº 13.123, de 2015, nos termos do Capítulo V da referida Lei e do Capítulo V deste Decreto, exceto quando o tenha feito na forma da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001.

§ 2º No caso do inciso III do § 1º, a repartição de benefícios pactuada na forma da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, será válida pelo prazo estipulado no contrato de utilização do patrimônio genético e de repartição de benefícios ou projeto de repartição de benefícios anuído pelo CGen.

Art. 104. Deverá regularizar-se nos termos da Lei nº 13.123, de 2015, e deste Decreto, no prazo de um ano, contado da data da disponibilização do cadastro pelo CGen, o usuário que, entre 30 de junho de 2000 e a data de entrada em vigor da Lei nº 13.123, de 2015, realizou as seguintes atividades em desacordo com a legislação em vigor à época:

I - acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado;

II - acesso e exploração econômica de produto ou processo oriundo do acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado, de que trata a Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001;

III - remessa ao exterior de amostra de patrimônio genético; ou

IV - divulgação, transmissão ou retransmissão de dados ou informações que integram ou constituem conhecimento tradicional associado.

§ 1º A regularização de que trata o **caput** está condicionada a assinatura de Termo de Compromisso.

§ 2º Na hipótese de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado unicamente para fins de pesquisa científica, o usuário estará dispensado de firmar o Termo de Compromisso, regularizando-se por meio de cadastro ou autorização da atividade, conforme o caso.

§ 3º O cadastro e a autorização de que trata o § 2º extinguem a exigibilidade das sanções administrativas previstas na Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, e especificadas nos arts. 15 e 20 do Decreto nº 5.459, de 7 de junho de 2005, desde que a infração tenha sido cometida até o dia anterior à data de entrada em vigor da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 4º Para fins de regularização no INPI dos pedidos de patentes depositados durante a vigência da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, o requerente deverá apresentar o comprovante de cadastro ou de autorização de que trata este artigo.

§ 5º O usuário que realizou atividades em desacordo com a Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, ainda que tenha obtido autorização durante a vigência da referida Medida Provisória, poderá, a seu critério, aderir ao processo de regularização previsto no art. 38 da Lei nº 13.123, de 2015.

§ 6º Para fins do disposto no § 5º, o contrato de utilização do patrimônio genético e de repartição de benefícios ou projeto de repartição de benefícios anuído pelo CGen integrará o termo de compromisso.

CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 105. Para fins do disposto no inciso XVII do art. 2º da Lei nº 13.123, de 2015, os insumos utilizados nas atividades agrícolas são produtos intermediários.

Parágrafo único. Consideram-se insumos para atividades agrícolas os bens que sejam consumidos na atividade de produção ou que sofram alterações, tais como o desgaste, o dano ou a perda de propriedades físicas ou químicas, em função da ação diretamente exercida sobre o produto em fabricação, desde que não estejam incluídas no ativo imobilizado.

Art. 106. O CGen poderá criar banco de dados para registro voluntário de consentimentos prévios informados, concedidos ou negados pelos detentores de conhecimento tradicional associado.

Art. 107. Os seguintes testes, exames e atividades, quando não forem parte integrante de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico, não configuram acesso ao patrimônio genético nos termos da Lei nº 13.123, de 2015:

I - teste de filiação ou paternidade, técnica de sexagem e análise de cariótipo ou de ADN e outras análises moleculares que visem a identificação de uma espécie ou espécime;

II - testes e exames clínicos de diagnóstico para a identificação direta ou indireta de agentes etiológicos ou patologias hereditárias em um indivíduo;

III - extração, por método de moagem, prensagem ou sangria que resulte em óleos fixos;

IV - purificação de óleos fixos que resulte em produto cujas características sejam idênticas às da matéria prima original;

V - teste que visa aferir taxas de mortalidade, crescimento ou multiplicação de parasitas, agentes patogênicos, pragas e vetores de doenças;

VI - comparação e extração de informações de origem genética disponíveis em bancos de dados nacionais e internacionais

VI - processamento de extratos, separação física, pasteurização, fermentação, avaliação de pH, acidez total, sólidos solúveis, contagem de bactérias e leveduras, bolores, coliformes fecais e totais das amostras de patrimônio genético; e

VII - caracterização físico, química e físico-química para a determinação da informação nutricional de alimentos;

Parágrafo único. Não configura acesso ao patrimônio genético a leitura ou a consulta de informações de origem genética disponíveis em bancos de dados nacionais e internacionais, ainda que sejam parte integrante de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Art. 108. O melhoramento genético vegetal ou animal realizado por população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional é isento de cadastro nos termos do inciso VI do art. 10 da Lei nº 13.123, de 2015.

Art. 109. Para atender ao disposto no § 2º do art. 12 da Lei nº 13.123, de 2015, o usuário, no ato de requerimento de direito de propriedade intelectual, deverá informar se houve acesso a patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, como também se há cadastro de acesso realizado nos termos deste Decreto.

Art. 110. Verificada a inexistência do cadastro ou em caso de seu cancelamento, o Ibama ou o CGen comunicará o órgão e a entidade previstos no art. 109 para que cientifiquem o solicitante do direito de propriedade intelectual para apresentar comprovante de cadastro em trinta dias, sob pena de arquivamento do processo de solicitação do direito de propriedade intelectual.

Parágrafo único. No caso de inexistência de cadastro, será observado o período de um ano referido nos arts. 36, 37 e 38 da Lei nº 13.123, de 2015.

Art. 111. O CGen, com a colaboração das instituições credenciadas nos termos do inciso V do art. 15 da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, cadastrará no sistema as autorizações já emitidas.

Art. 112. Fica aprovada, com base na Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM, a Lista de Classificação de Repartição de Benefícios de que trata o § 9º do art. 17 da Lei nº 13.123, de 2015, anexa a este Decreto.

Parágrafo único. A lista a que se refere o **caput** terá caráter exemplificativo e não excluirá a aplicação das regras de incidência de repartição de benefícios previstas nos arts. 17 e 18 da Lei nº 13.123, de 2015.

Art. 113. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento elaborará, publicará e revisará, periodicamente, lista de referência de espécies animais e vegetais domesticadas ou cultivadas que foram introduzidas no território nacional, utilizadas nas atividades agrícolas.

Parágrafo único. A lista de que trata o **caput** indicará as espécies que formam populações espontâneas e as variedades que tenham adquirido propriedades características distintivas no País.

Art. 114. Ato conjunto dos Ministros de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário divulgará lista das variedades tradicionais locais ou crioulas e das raças localmente adaptadas ou crioulas.

Art. 115. O Ministério da Saúde e o Ministério do Meio Ambiente, em Portaria conjunta, disciplinarão procedimento simplificado para a realização de remessa de patrimônio genético relacionado à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN, de que trata o Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011.

§ 1º A remessa prevista no **caput** será destinada exclusivamente a pesquisa e desenvolvimento tecnológico declarados no Termo de Transferência de Material, necessariamente vinculados à situação epidemiológica, sendo vedada a utilização desse patrimônio genético acessado para outras finalidades.

§ 2º Os benefícios resultantes da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico de que trata este artigo serão repartidos nos termos da Lei nº 13.123, 2015, e deste Decreto.

Art. 116. O Ministério do Meio Ambiente, em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores, poderá celebrar acordos de cooperação e convênios com entidades em outros países para fins de cumprimento do disposto na Lei nº 13.123, de 2015.

Art. 117. O disposto neste Decreto não exclui as competências do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação de supervisionar e controlar as atividades de pesquisas científicas em território nacional, quando realizadas por estrangeiros, que impliquem ingresso no País.

Art. 118. O usuário que requereu qualquer direito de propriedade intelectual, explorou economicamente produto acabado ou material reprodutivo, ou divulgou resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação,

entre 17 de novembro de 2015 e a data de disponibilização do cadastro, deverá cadastrar as atividades de que trata o art. 12 da Lei nº 13.123, de 2015 e notificar o produto acabado ou o material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso.

§ 1º O prazo para o cadastramento ou notificação de que trata o **caput** será de 1 (um) ano, contado da data da disponibilização do cadastro pelo CGen.

§ 2º Realizado o cadastramento ou notificação tempestivamente, o usuário não estará sujeito a sanção administrativa.

Art. 119. Ficam revogados:

I - o Decreto nº 3.945, de 28 de setembro de 2001 ;

II - o Decreto nº 4.946, de 31 de dezembro de 2003 ;

III - o Decreto nº 5.459, de 7 de junho de 2005 ;

IV - o Decreto nº 6.159, de 17 de julho de 2007 ; e

V - o Decreto nº 6.915, de 29 de julho de 2009 .

Art. 120. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de maio de 2016; 195º da Independência e 128º da República.

DILMA ROUSSEFF

Eugênio José Guilherme de Aragão

Kátia Abreu

Fernando de Magalhães Furlan

João Luiz Silva Ferreira

Izabella Mônica Vieira Teixeira

Patrus Ananias

Este texto não substitui o publicado no DOU de 12.5.2016

APÊNDICE A

BIBLIOMETRIA DE AVALIAÇÕES DE FUNDOS DE FINANCIAMENTO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A bibliometria é um campo de estudo que aplica métodos estatísticos e matemáticos para analisar e construir indicadores sobre a dinâmica e evolução da informação científica e tecnológica de determinadas disciplinas, áreas, organizações ou países. De acordo com Chueke e Amatucci (2015), os estudos bibliométricos podem colaborar na tarefa de sistematizar as pesquisas realizadas num determinado campo de saber e endereçar problemas a serem investigados em pesquisa futuras.

Os estudos bibliométricos se concentram em examinar a produção de artigos em um determinado campo de saber, mapear as comunidades acadêmicas e identificar as redes de pesquisadores e suas motivações. Tais objetivos são alcançados por meio da criação de indicadores que buscam sumarizar as instituições e os autores mais prolíferos, os acadêmicos mais citados e as redes de coautorias (CHUEKE e AMATUCCI, 2015).

O objeto de estudo desta dissertação é a análise da potencial eficácia e eficiência do Fundo de Repartição de Benefícios, criado pela Lei 13.123/2015 e em fase de implementação no Ministério do Meio Ambiente. Assim, para compor o referencial teórico dessa pesquisa, foi realizado um estudo bibliométrico envolvendo o tema “fundos de financiamento de políticas públicas”, com foco em trabalhos que tenham realizado avaliações de fundos de financiamento e, mais especificamente, de fundos de financiamento ambientais. O objetivo é identificar como a literatura científica tem tratado esse tema, se há e qual é a metodologia mais adotada para avaliações econômicas de eficiência e eficácia desse tipo de fundo.

Um dos métodos de cunho quantitativo/qualitativo utilizado para sistematizar a produção científica de um campo de saber é o enfoque meta-analítico. Trata-se de um método desenhado em etapas, que utiliza o critério de impacto de revistas, citações de autores e artigos e frequência de palavras-chaves com um longo e árduo trabalho manual para escolha do material a ser utilizado. Como resultado, combinam bases de dados conceituadas, apresentando um conjunto de material confiável. Portanto, o enfoque meta-analítico visa oferecer uma técnica objetiva de escolha da literatura para respaldar o trabalho (MARIANO e ROCHA, 2017).

Observando as diferentes abordagens de enfoque meta-analítico (EMA), Mariano e Rocha (2017) sugerem um modelo unificado chamado de Teoria do Enfoque Meta Analítico Consolidado – TEMAC. Esta metodologia tem como objetivo unificar os aportes do uso EMA, além de garantir

que as características importantes para uma avaliação de qualidade de artigo sejam respeitadas. A TEMAC está dividida em 3 etapas: a. preparação da pesquisa; b. apresentação e interrelação dos dados; c. detalhamento, modelo integrador e validação por evidências. A revisão bibliográfica dessa pesquisa utilizou a TEMAC como metodologia e os resultados encontram-se descritos nos tópicos que seguem.

2 BIBLIOMETRIA

Seguindo a metodologia proposta por Mariano e Rocha (2017), a primeira etapa da TEMAC consiste na preparação da pesquisa. Essa fase tem como objetivo responder quatro perguntas: (i) Qual o descritor, *string* ou palavra-chave da pesquisa?; (ii) Qual o campo espaço-tempo da pesquisa?; (iii) Que bases de dados serão utilizadas? e (iv) Quais áreas de conhecimento serão utilizadas?

Uma vez estabelecidos os critérios de preparação da pesquisa e assegurado a pertinência dos resultados encontrados é o momento de realizar a segunda etapa - Apresentação e interrelação dos dados. Mariano e Rocha (2017) sugerem que sejam levantados os resultados que costumam se repetir nas pesquisas de enfoque meta-analítico e por isso já são esperadas por outros pesquisadores e editores: a. análise das revistas mais relevantes; b. análise das revistas que mais publicam sobre o tema; c. evolução do tema ano a ano; d. documentos mais citados; e. autores que mais publicaram vs. autores que mais foram citados; f. países que mais publicaram; g. conferências que mais contribuíram; h. universidades que mais publicaram, i. agências que mais financiam a pesquisa; j áreas que mais publicam e as l. frequência de palavras chaves. Para Mariano e Rocha (2017), a medida que o pesquisador vai encontrando cada um dos resultados ele ganha argumentos para inter-relacionar os dados e criar filtros e esta etapa por si já entrega um resultado robusto da literatura.

Seguindo a metodologia proposta, a próxima etapa é a do detalhamento, modelo integrador e validação por evidências. Uma vez construídas as primeiras impressões sobre o tema, são necessárias análises mais profundas que permitam compreendê-lo melhor, assim como selecionar aqueles autores que não podem faltar na revisão, as principais abordagens, linhas de pesquisa, validação via evidências e entrega do modelo integrador por meio da comparação dos resultados das diferentes fontes. Para alcançar esta etapa são necessários novos índices bibliométricos que detectam os colégios invisíveis (Co-citação, Coupling, Co-autoria), identificando as relações entre autores, referências e países na literatura, seja por colaboração ou citação.

2.1 Etapa 1 – Preparação da Pesquisa

Considerando o tema dessa pesquisa, definir o descritor a ser utilizado já representou um primeiro desafio. O objetivo é encontrar referências científicas sobre avaliações econômicas de fundos de financiamento de políticas públicas, de preferência fundos ambientais, ou seja, algo bastante específico. Para se chegar ao descritor/palavra-chave ideal, alguns testes foram feitos, utilizando as bases do *Web of Science (WoS)* e *Scopus*, sem nenhum filtro inicial de espaço/tempo, e selecionando as áreas de conhecimento “*economics*”, “*environmental sciences*”, “*environmental studies*” e “*biodiversity conservation*”, já que a avaliação que se deseja fazer é da potencial eficácia e eficiência do FNRB, que é um fundo ambiental para a conservação da biodiversidade, dentro da perspectiva de uma análise econômica. Os resultados obtidos nesses testes estão apresentados no Quadro A.1.

Diante da quantidade restrita de documentos encontrados em cada um dos descritores separadamente, especialmente quando limitados à área de interesse, decidi unir todos eles em uma única pesquisa, adicionando linhas com o separador “OR”. O resultado que considerou todos os descritores de interesse (expresso na última linha do Quadro A.1), foi selecionado para servir de base para a pesquisa bibliométrica, seguindo o passo a passo da TEMAC proposta por Mariano e Rocha (2017).

QUADRO A.1
RESULTADOS DOS TESTES DE DESCRITORES

Descritor/Palavra-chave - filtros	Resultados WoS	Resultados Scopus
“ <i>environmental funds</i> ” OR “ <i>environmental fund</i> ”	67	86
“ <i>environmental funds</i> ” OR “ <i>environmental fund</i> ” com filtros: <i>economics</i> / <i>environmental sciences</i> / <i>environmental studies</i> / <i>biodiversity conservation</i>	41 (14) / (19) / (16) / (2)	55 (15) / (47) / (0) / (0)
“ <i>funds evaluation</i> ” OR “ <i>fund evaluation</i> ”	35	49
“ <i>funds evaluation</i> ” OR “ <i>fund evaluation</i> ” com filtros: <i>economics</i> / <i>environmental sciences</i> / <i>environmental studies</i> / <i>biodiversity conservation</i>	9 (8) / (1) / (2) / (0)	16 (14) / (2) / (0) / (0)
“ <i>financing funds</i> ” OR “ <i>financing fund</i> ”	39	37
“ <i>financing funds</i> ” OR “ <i>financing fund</i> ” com filtros: <i>economics</i> / <i>environmental sciences</i> / <i>environmental studies</i> / <i>biodiversity conservation</i>	10 (7) / (1) / (2) / (0)	18 (14) / (4) / (0) / (0)
“ <i>environmental funds</i> ” OR “ <i>environmental fund</i> ” OR “ <i>funds evaluation</i> ” OR “ <i>fund evaluation</i> ” OR “ <i>financing funds</i> ” OR “ <i>financing fund</i> ”	141	172
“ <i>environmental funds</i> ” OR “ <i>environmental fund</i> ” OR “ <i>funds evaluation</i> ” OR “ <i>fund evaluation</i> ” OR “ <i>financing funds</i> ” OR “ <i>financing fund</i> ” com filtros: <i>economics</i> / <i>environmental sciences</i> / <i>environmental studies</i> / <i>biodiversity conservation</i>	60 (29) / (21) / (20) / (2)	89 (43) / (53) / (0) / (0)

Fonte: elaboração própria.

2.2 Etapa 2 - Apresentação e Interrelação dos Dados

Na etapa 2, conforme o passo a passo sugerido por Mariano e Rocha (2017) e utilizando a própria plataforma do *Web of Science* e *Scopus*, foram pesquisadas a. as revistas mais relevantes; b. as revistas que mais publicam sobre o tema; c. evolução do tema ano a ano; d. documentos mais citados; e. autores que mais publicaram vs. autores que mais foram citados; f. países que mais publicaram; g. conferências que mais contribuíram; h. universidades que mais publicaram; i. agências que mais financiam a pesquisa; j. áreas que mais publicam; e k. frequência de palavras chave.

Adicionalmente, as listas de resultados do WoS e Scopus foram cruzadas, observando-se que 31 itens se encontravam simultaneamente nas duas listas. Além disso, 2 itens apareciam duas vezes na mesma lista. A consolidação dos dados sem as repetições gerou uma lista com 116 itens, que será tratada aqui como Lista de Resultado Total, conforme apresentado no Quadro 4.2.

QUADRO A.2

RESULTADOS WOS E SCOPUS CRUZADOS E CONSOLIDADOS

Total de itens	Itens WoS	Itens Scopus	Itens WoS e Scopus
116	29	56	31

Fonte: elaboração própria.

2.3 Etapa 3 - Detalhamento, Modelo Integrador e Validação por Evidências

Por último, na etapa 3 foi utilizado o *software* gratuito VOSViewer 1.6.5 (<http://www.vosviewer.com/>), conforme sugere a metodologia TEMAC. Essa etapa, apresenta em seu resultado clusters de aproximação dos dados, mas esse estudo não se aprofundou na análise desses clusters.

Foram realizadas análises de co-citação de todos os trabalhos indexados em cada uma das duas bases de dados (60 no *WoS* e 89 no *Scopus*) e de *coupling* para os trabalhos dos últimos três anos também de cada uma das duas bases (15 no *WoS* e 25 no *Scopus*). A análise de co-citação verifica aqueles artigos que regularmente são citados juntos, podendo sugerir uma semelhança entre estes estudos. O *coupling* possui uma métrica de busca muito similar, tomando como base a premissa de que artigos que citam trabalhos iguais, possuem similaridade.

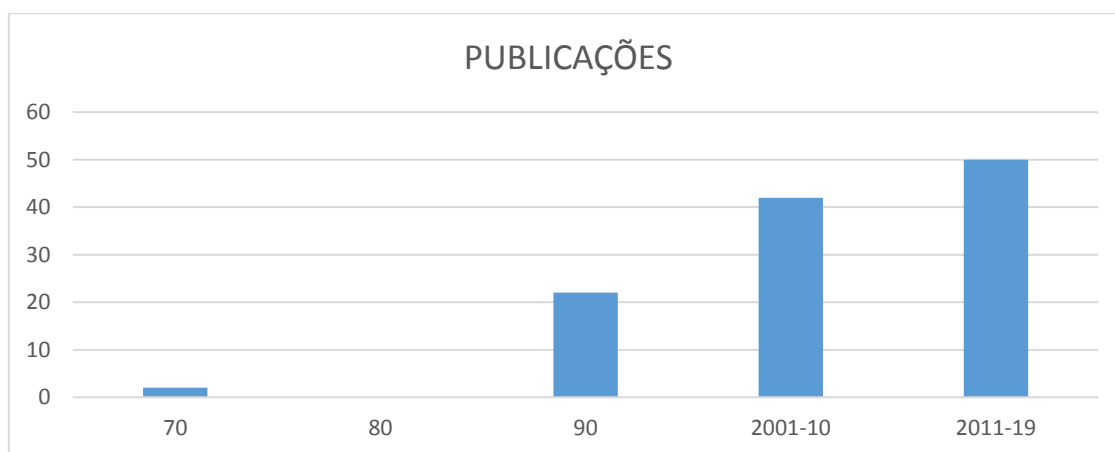
3 ESTADO-DAS-ARTES DE ESTUDOS DE AVALIAÇÃO DE FUNDOS

Após a análise dos resultados obtidos na etapa 2 observou-se que o registro mais antigo aparece tanto no *Scopus* quanto no *Web of Science*, data de 1973 e trata-se de um artigo titulado “*Government Ups Environmental Funds*” publicado no periódico *Environmental Science & Technology*. O artigo discute o orçamento dos Estados Unidos no ano fiscal de 1974 que, apesar de cortes governamentais em outros programas, apresentava crescimento para os fundos ambientais.

Apesar desse registro mais antigo, observa-se que trabalhos abordando fundos de financiamento só passaram a ter alguma expressão na década de 90 e a maior concentração desses trabalhos está nos anos mais recentes. O Gráfico 4.1 foi elaborado a partir da Lista de Resultado Total e mostra a distribuição das publicações ao longo do tempo.

Quanto às citações, nos resultados do *Web of Science*, quase 50% dos itens (26 de 60) foram citados pelo menos 1 vez e 10% dos itens (6 de 60) foram citados mais de 10 vezes. O artigo mais citado (48 vezes) data de 2003, titula-se “*The message and methods of ethical investment*”, foi publicado no “*Journal of Cleaner Production*” e trata-se de uma análise dos investimentos em produtos éticos (ou socialmente responsáveis) como ferramenta para orientar mudanças em direção à sustentabilidade corporativa (padrões mais sustentáveis de produção e consumo).

GRÁFICO A.1
DISTRIBUIÇÃO DAS PUBLICAÇÕES AO LONGO DO TEMPO



Fonte: elaboração própria

No âmbito do *Scopus*, mais de 50% dos itens (62 de 87) foram citados pelo menos 1 vez e quase 20% dos itens (17 de 87) foram citados mais de 10 vezes. O artigo mais citado (144 vezes) é do ano de 2005, titula-se “*Evaluating the performance of ethical and non-ethical funds: a matched*

pair analysis”, foi publicado no “*Journal of Business Finance and Accounting*” e trata-se de um estudo sobre o desempenho de 60 fundos europeus, quanto à capacidade de avaliar o mercado, utilizando uma abordagem desenvolvida por Mallin et al. (1995).

Ao considerar a Lista de Resultado Total, temos mais de 50% dos itens (67 de 116) com registros de pelo menos 1 citação e quase 15% dos itens (17 de 116) foram citados mais de 10 vezes. Cabe destacar que há alguma disparidade entre as informações sobre citações de mais da metade dos itens (18 de 31) que aparecem simultaneamente no *WoS* e *Scopus*.

Quanto aos autores, os resultados obtidos com a metodologia aplicada na etapa 2 mostram que nenhum autor tem mais 3 artigos publicados, e apenas 4 autores ocupam a posição 2 ou 3 artigos publicados. O Quadro A.3 resume quem são esses autores e o conteúdo abordado em seus trabalhos.

QUADRO A.3 AUTORES QUE MAIS PUBLICARAM

AUTOR	TRABALHOS
Eling, M.	<p>“<i>One-size or tailor-made performance ratios for ranking hedge funds</i>” (2011) “<i>Does the measure matter in the mutual fund industry?</i>” (2008)</p> <p>Os dois artigos tratam de estudos e testes realizados utilizando-se um índice de desempenho específico (índice de Sharpe) aplicado a fundos de investimento livre (hedge funds), comparando-o com outras medidas de desempenho.</p>
Hajkowicz, S.	<p>“<i>Cutting the cake: Supporting environmental fund allocation decisions</i>” (2009) “<i>Allocating scarce financial resources across regions for environmental management in Queensland, Australia</i>” (2007) “<i>Allocating environmental funds amongst competing regions: fairness, efficiency and transparency</i>” (2003)</p> <p>Os artigos exploram uma técnica para apoiar decisões de alocação em fundos com base na Análise Multocritérios (MCA). A técnica é ilustrada em Queensland, Austrália. Defende que a abordagem da MCA permite que os tomadores de decisão ponderem os critérios e definam um índice de necessidades que forma a base para a alocação nos fundos.</p>
Hájek, M.	<p>“<i>Structure of environmental public expenditure in the Czech Republic</i>” (2003) “<i>Extra-budgetary funds as an instrument of environmental policy</i>” (1998)</p> <p>Analisa os orçamentos públicos que financiam medidas nacionais de proteção do meio ambiente na República Tcheca, inclusive o funcionamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente como instrumento da política ambiental.</p>
Peszko, G.	<p>“<i>Integrating public environmental expenditure management and public finance in transition economies</i>” (2002) “<i>Environmental financing in European economies in transition</i>” (1998)</p> <p>Os artigos oferecem uma perspectiva sobre a situação ambiental das economias em transição. Ênfase é colocada em como essas economias financiam suas necessidades ambientais. O artigo de 2002 dá atenção especial aos fundos ambientais públicos autônomos, devido ao seu papel distinto desempenhado na gestão das despesas ambientais públicas. São discutidas condições que permitiriam que os fundos desempenhassem seus papéis ambientais.</p>

Fonte: elaboração própria com base nos resumos dos artigos

Analisando as regiões de maior produção de trabalhos, dentro dos resultados obtidos no *Web of Science*, o destaque fica com a China, que possui pouco mais de 13% do total de trabalhos listados. O Brasil aparece em terceiro lugar no *ranking*, junto com a Austrália e Polônia, com 4 trabalhos (cerca de 6%) na lista. No resultado obtido pela *Scopus*, Estados Unidos e Reino Unido

dominam o ranking com 9 e 8 trabalhos respectivamente. O Brasil ocupa o quarto lugar com 4 trabalhos (pouco mais de 4% do total).

Os resultados obtidos tanto no *WoS* quanto no *Scopus* não destacam agência financiadora alguma, sendo 2 o número máximo de trabalhos atribuídos a uma mesma agência, e mesmo assim, apenas uma ocupando essa posição. Da mesma forma, nenhum periódico se destaca em número de publicações, considerando os resultados obtidos nas duas plataformas de pesquisa. O número máximo de trabalhos em um mesmo periódico é 2 com 12 deles (*WoS* e *Scopus*) ocupando essa posição. No que diz respeito às Instituições/Universidades vinculadas aos trabalhos, os resultados do *WoS* destacam apenas *CSIRO Sustainable Ecosystems*, com três trabalhos vinculados. Os resultados do *Scopus* destacam a *University of Warsaw*, com três trabalhos e 6 outras instituições com 2 trabalhos, dentre elas, a Universidade de Brasília.

Analisando as nuvens de palavras-chave produzidas a partir dos resultados obtidos, nota-se que os trabalhos listados, tanto no *Web of Science* quanto no *Scopus*, destacam conexão com as palavras “*policy*”, “*management*”, “*investment*” e “*sustainability*”, desconsiderando, obviamente, as palavras contidas nos descritores da pesquisa.

Dos trabalhos destacados nas análises apresentadas nesse tópico, correspondentes aos dados colhidos na etapa 2 da metodologia TEMAC, apenas 2 possuem contêm informações que podem elucidar ou descrever experiências relacionadas à avaliação de fundos de financiamento ambiental. A saber, os artigos de autoria de Peszko G. mencionados no Quadro A.3.

Os mapas de calor gerados no Voswier pelas análises de co-citação e *coupling* foram utilizados para identificar na lista de resultados os trabalhos que se destacam, seja numa perspectiva de frentes de pesquisa (co-citação) ou das abordagens mais utilizadas (*coupling*). Os resultados estão descritos no Quadro A.4.

Dentre os trabalhos que se destacam nas análises de co-citação e *coupling* observa-se 3 que podem contribuir para o estudo proposto nessa dissertação. Um deles apareceu no mapa de co-citação dos resultados do *Web of Science* e já teve destaque nas análises da etapa anterior – “*Environmental Financing in European Economies in Transition*”, de 1998, autoria de Peszko G. e Żylicz T. Os outros dois aparecem nos mapas de *coupling* tanto do *Web of Science* quanto do *Scopus*. São eles:

A) “*Where have all the funds gone? Multiregional input-output analysis of the European Agricultural Fund for Rural Development*”, de 2016, autoria de Monsalve F., Zafrilla J.E. e Cadarso M-T. Este documento aborda a sustentabilidade do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) que permite estudar as relações comerciais e determinar as perdas (vazamentos) ou

ganhos (reforços e feedbacks) de uma ampla gama de efeitos. Dessa forma, é possível verificar efeitos socioeconômicos e ambientais dos fundos.

B) *“Mature Social Economy Enterprise and Social Innovation: The Case of the Desjardins Environmental Fund”*, de 2017, autoria de Vézina M., Malo M.-C. e Ben Selma M. A pesquisa examina o caso do Fundo Ambiental de Desjardins (DEF), que inclui critérios extra-financeiros em sua avaliação de práticas de gestão ambiental de negócios. Os resultados desta pesquisa empírica mostram como um grande banco cooperativo pode gerar inovação social e como isso implica inovações organizacionais.

Diante das informações apresentadas, pode-se concluir que o levantamento de dados dentro de bancos especializados para pesquisa da literatura acadêmico-científica trouxe poucas contribuições para o estudo proposto nessa dissertação, o que sugere que a avaliação de fundos de financiamento, especialmente os ambientais, e a proposição de metodologias para esse fim é um tema pouco explorado no meio acadêmico e/ou suscita pouco interesse na comunidade científica.

QUADRO A.4
DESTAQUES NOS MAPAS DE CO-CITAÇÃO E COUPLING

CO-CITAÇÃO		COUPLING	
WoS	Scopus	WoS	Scopus
OECD. Environmental funds in economies in transition (1996).	**sem trabalhos incluídos na lista de resultados.	Zhang Y.-X., Chao Q.-C., Zheng Q.-H., Huang L. The withdrawal of the U.S. from the Paris Agreement and its impact on global climate change governance (2017)	
		Giessen L., Sahide M.A.K. Blocking, attracting, imposing, and aligning: The utility of ASEAN forest and environmental regime policies for strong member states (2017)	
		Karásek J., Pavlica J. Green Investment Scheme: Experience and results in the Czech Republic (2016)	
		Monsalve F., Zafrilla J.E., Cadarso M.-T. Where have all the funds gone? Multiregional input-output analysis of the European Agricultural Fund for Rural Development (2016)	
		Vézina M., Malo M.-C., Ben Selma M. Mature Social Economy Enterprise and Social Innovation: The Case of the Desjardins Environmental Fund (2017)	
Peszek G., Żylicz T. Environmental financing in European economies in transition (1998).			Guo B., Xiao Y. A note on why doesn't the choice of performance measure matter? (2016)
			Chygryn O. The mechanism of the resource-saving activity at joint stock companies: The theory and implementation features (2016)

Fonte: elaboração própria